

Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto



CAI YC 24
-74 P12

PAROLE IN CANADA



**REPORT OF THE
STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS**

The Honourable H. Carl Goldenberg, Q.C.

Chairman

Canada. Parliament. Senate. Standing Committee
on Legal and Constitutional
Affairs.



[General publications]

[G-1]

PAROLE

CAI YC 24

-74 P12

**IN
CANADA**

**REPORT OF THE
STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS**

The Honourable H. Carl Goldenberg, Q.C.

Chairman



© Crown Copyrights reserved
Available by mail from Information Canada, Ottawa, K1A 0S9
and at the following Information Canada bookshops:

HALIFAX
1683 Barrington Street

MONTREAL
640 St. Catherine Street West

OTTAWA
171 Slater Street

TORONTO
221 Yonge Street

WINNIPEG
393 Portage Avenue

VANCOUVER
800 Granville Street

or through your bookseller

Price: \$4.50 Catalogue No. YC24-291/1-01

Price subject to change without notice

Information Canada
Ottawa, 1974

**The Standing Senate Committee on
Legal and Constitutional Affairs
(as of March 19, 1974)**

The Honourable H. Carl Goldenberg, Chairman
and

The Honourable Senators:

Asselin,
Buckwold,
Choquette,
Croll,
Flynn, (Ex officio)
Godfrey,
Hayden,
Laird,
Lang,
Langlois,

Lapointe,
Martin, (Ex officio)
McGrand,
McIlraith,
Neiman,
Prowse,
Quart,
Riel,
Robichaud,
Walker,
Williams.

The following also participated in the Parole

Study: The Honourable Senators:

Argue, Bélisle, Burchill, Connolly (Ottawa West), Cook, Denis, Eudes,
Everett, Fergusson, Fournier (de Lanaudière), Gouin, Greene, Grosart,
Haig, Hastings, Heath, Lafond, Macdonald, Molgat, Sullivan, Thompson,
White and Yuzyk.

CONTENTS

Preface	Terms of Reference	1
	Consultation Process	2
	Acknowledgements	3
Summary and Recommendations		5
Chapter I	Parole Today	15
	Historical Perspective	15
	The Structure of the Present System	16
	The Parole Process	19
Chapter II	Redefining Parole	35
	Parole in the Criminal Justice System	35
	Toward a Definition	36
	The New Definition	39
Chapter III	Parole and Sentencing	47
	Parole Authority and Courts in Conflict	47
	Toward a Solution	49
Chapter IV	Remission	57
Chapter V	The Structure of Parole Authority	61
	The Nature of Parole Tribunals	61
	Regionalization	62
	Organizational Framework	65
	Functions of Parole Authorities	67
	Composition of Parole Authorities	69
	The Structure of Parole Services	70
Chapter VI	A Model for “Discretionary Parole”	73
	Right to Apply for Parole	73
	Automatic Collection of Reports	74
	Eligibility for Parole	76
	Hearings	80
Chapter VII	“Minimum” Parole and Temporary Releases	87
	Defining a New “Minimum” Parole	87
	Day Parole, Temporary Parole and Temporary Absence	90

Chapter VIII	Parole Supervision	97
	Importance of Supervision	97
	Private After-Care Agencies	99
	Role of the Police in Parole Supervision	101
	Exchange of Supervision	101
	Conditions of Parole	103
Chapter IX	Termination of Parole	107
Chapter X	Parole and Native Offenders	115
Chapter XI	Special Cases	117
	Dangerous Offenders	117
	Criteria for Identification	118
	Mechanism for Assessment	121
	Term of Imprisonment	121
	Murderers	122
Chapter XII	Parole Statistics	125
	Purposes of Data Collection	127
	Success/Failure Rate	128
	Parole Data Collection Centre	130
	Appendices	
Appendix A	List of Witnesses	133
Appendix B	List of Briefs	137
	List of Tables and Figures	
Table I	Sentences of persons convicted of indictable offences in Prince Edward Island for 1969	66
Table 2	Per cent of parole cases supervised by private agencies for 1962 – 1971	105
Figure I	The Parole Process	20

PREFACE

Terms of Reference

On October 19, 1971, in the Third Session of the Twenty-eighth Parliament, the Senate passed the following motion:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and report upon all aspects of the parole system in Canada.

On February 22, 1972, in the Fourth Session of the Twenty-eighth Parliament, the Committee's mandate was renewed as follows:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and report upon all aspects of the parole system in Canada;

That the said Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purpose of the said examination;

That the Committee, or any sub-committee so authorized by the Committee, may adjourn from place to place inside or outside Canada for the purpose of carrying out the said examination; and

That the papers and evidence received and taken on the subject in the preceeding session be referred to the Committee.

On February 5, 1973, in the First Session of the Twenty-ninth Parliament, the Senate renewed the Committee's mandate broadening the scope of the study:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and report upon all aspects of the parole system in Canada, including all manner of releases from correctional institutions prior to termination of sentence;

That the said Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purpose of the said examination;

That the Committee, or any sub-committee so authorized by the committee, may adjourn from place to place inside or outside Canada for the purpose of carrying out the said examination; and

That the papers and evidence received and taken on the subject in the third and fourth sessions of the 28th Parliament be referred to the Committee.

The mandate was again renewed on March 20, 1974, in the Second Session of the Twenty-ninth Parliament as follows:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and report upon all aspects of the parole system in Canada, including all manner of releases from correctional institutions prior to termination of sentence;

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purpose of the said examination; and

That the papers and evidence received and taken on the subject in the Third and Fourth Sessions of the 28th Parliament and the First Session of the 29th Parliament be referred to the Committee.

While the scope of the examination was widened, the Committee had already interpreted its terms of reference very broadly when it published a booklet inviting the submission of written briefs and listing the topics the Committee intended to consider.¹ This clearly indicated that we were seeking views on all aspects of parole in Canada. The topics included matters such as basic principles, relevant legislation, sentencing, National Parole Board jurisdiction, Federal-Provincial division of responsibility, parole termination procedures, temporary absences, after-care, parole data gathering, information dissemination and community involvement in parole.

A substantial number of these "Invitations" were distributed or posted inside various provincial and federal correctional institutions across the country.

Since the evidence submitted and the time schedule made it impossible to deal with all the topics listed in the Invitation Booklet and in the submissions made by interested groups and individuals, the Committee selected a number of topics most closely related to the important issues. It considers that it has reviewed the major issues.

Consultation Process

This Report is based mainly on a multi-faceted consultation process which the Committee decided upon at the outset. Although the main thrust of this process was in the public hearings, other facets provided additional information.

The public hearings opened on December 15, 1971 when the Solicitor General of Canada was heard. A total of 26 public hearings involving approximately 75 witnesses were held. (See Appendix A). This afforded the Committee the opportunity to question witnesses in detail about parole matters, as well as to bring certain issues to the attention of the public for broader discussion. A small number of hearings were held *in camera* to hear some witnesses on matters of a confidential nature.

In response to the Committee's invitation, 116 briefs were submitted by individual organizations or informal groups across the country and by inmates and ex-inmates. (See Appendix B). The wide circulation given the Invitation Booklet produced submissions from many sectors in the field of criminal justice. In addition, a number of reports were commissioned for the specific purpose of stating the position of a service or agency involved in the parole administration.

Early in our study, Dr. Justin Ciale of the University of Ottawa was commissioned by the Committee to prepare a special report on parole decisions and parole supervision. It is reprinted in the proceedings of the public hearings.²

Some Committee members and staff attended meetings and conferences during 1972 and 1973, two of which dealt with parole exclusively. The Manitoba Society of Criminology organized a meeting in Winnipeg in May 1972 and the Ontario Association of Criminology and Corrections sponsored a Toronto meeting during the same month.

Other meetings attended were:

- The 14th Congress of Criminology of the Quebec Society of Criminology held in Montreal, March 15-16, 1973.
- The National Seminar on the Administration of Criminal Justice sponsored by the Institute of Public Administration of Canada and held in Banff, June 15-17, 1973.
- The Canadian Congress of Criminology and Corrections held in Regina, June 24-29, 1973.

In addition to the Conferences, where informal discussions with various individuals and groups were held, the Committee staff toured the country to meet with representatives of the National Parole Service, Canadian Penitentiary Service, various after-care agencies and provincial corrections services. These consultations involved several hundred persons.

Acknowledgements

The Committee expresses its thanks to those who submitted briefs, appeared at our hearings or made themselves available for consultation. Their co-operation was most helpful.

The Committee also wishes to acknowledge the services of the Honourable Senator J. Harper Prowse as Chairman of the Committee from the beginning of the project until February 1973.

We are particularly indebted to Mr. Réal Jubinville, the Executive Director, and Dr. James Vantour, the Assistant Director, for their valuable contribution to our study and Report. They were ably assisted by Ms. Cecile Suchal, and Miss Simone Lafrance, Special Editorial Assistants. To Mr. Denis Bouffard, Clerk of the Committee, we express our appreciation for his patient handling of numerous administrative tasks. Finally, a special word of thanks for the diligent work of our secretaries.

¹Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. Examination of the parole system in Canada. *Invitation to submit written briefs on Parole*. Ottawa. The Senate, January 1972.

²The Senate of Canada. *Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*. Ottawa, April 27, 1972. Appendix A.

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

Our enquiry into the parole system in Canada has led us to propose a fundamentally different approach to parole. The Committee has developed a concept of parole very different from the idea of the benevolent state giving clemency-type freedom to the deserving few.

Parole must be a fair and consistent measure of public protection so that it will be respected and supported by the public and the offender. Fairness and consistency in the parole system require sweeping changes in both the correctional system and the parole decision-making process.

We have concluded that parole must be a legal procedure created for the benefit of society and offender in which the release of inmates from incarceration will be effected in a systematic manner under regulated conditions. We think that parole supervision, where assistance is provided and control exercised, should be substantially intensified. We are not convinced that brief and infrequent contact is sufficient to provide public protection or assistance to the parolee. To assist in achieving the purpose outlined, we have re-defined parole as a basic coherent component of the criminal justice system. Parole must be a positive step in the correctional process. It is not to be regarded as sentence amelioration, clemency, proof of rehabilitation, reward, a right or a prison management function.

Substantial changes in the sentencing provisions of the *Criminal Code* will be required. Modifications in the area of remission and temporary absence directives will also be required if priority is to be given to release on some form of parole. In the decentralized parole system that we propose, legal provisions are necessary to ensure that all parole authorities perform in a consistent manner. Disparities must not be so great as to be unfair.

We believe that parole legislation should set standards with respect to:

- Independence of parole tribunals
- Powers of parole tribunals
- Criteria for granting discretionary and temporary parole
- Automatic collection of reports and case examinations

- Eligibility requirements for discretionary, temporary and minimum parole
- Right to apply for parole
- Rules governing parole application hearings
- Rules governing suspension, revocation and forfeiture procedures
- International and interprovincial exchange of parole supervision
- Uniform data collection

Recommendations

- 1) The National Parole Board should be relieved of all clemency functions. P. 40
- 2) The responsibility for sentencing should remain with the courts as provided in the *Criminal Code* P.50
- 3) *Criminal Code* provisions which permit the courts to impose a sentence of probation following imprisonment should be repealed. P. 53
- 4) The definite-indeterminate sentences provided in the *Prisons and Reformatories Act* should be abolished. P. 54
- 5) The *Criminal Code* should be amended to provide for a limit on the cumulation of sentences. P.55
- 6) The present statutory and earned remission provisions of the *Penitentiary Act* and the *Prisons and Reformatories Act* should be repealed. (See Recommendation 41 for an alternative to present remission provisions.) P. 59
- 7) All parole tribunals should be formally recognized in the law as independent tribunals within their respective jurisdictions. P. 62
- 8) Parole decision-making should be regionalized. P. 63
- 9) The Federal Government should maintain a parole authority for inmates sentenced to imprisonment in federal institutions. P. 64
- 10) The authority to parole inmates sentenced to imprisonment in provincial institutions should be transferred to provincial governments. P. 64
- 11) The federal parole authority should consist of a Headquarters Division and Regional Divisions corresponding to Canadian Penitentiary Service Regions, all to constitute one board. P. 64
- 12) The Headquarters Division and each Regional Division of the federal parole authority should consist of not fewer than five and not more than nine members. P. 67
- 13) One member of the Headquarters Division of the parole authority should be designated as Chairman who shall be the chief executive officer of the full parole board. P. 67
- 14) One member of each Regional Division of the federal parole authority should be designated as Chairman of that Division for administrative purposes. P. 67

15) The structure of provincial parole authorities should, where possible, be patterned on the structure of the federal parole authority. P. 67

16) The Headquarters Division of the parole authority should have the following functions:

- a) review of decisions rendered by a Regional Division.
- b) coordinating public relations, and public education.
- c) originating and coordinating formulations of policy.
- d) monitoring the operations of Regional Divisions and maintaining liaison with them.
- e) collecting and coordinating data. P. 68

17) The Regional Divisions of the parole authority should have the following functions:

- a) deciding on applications for parole and temporary parole, suspension, revocation and other forms of parole terminations.
- b) public relations and public education.
- c) originating policy ideas and participating in setting policy.
- d) data collection. P. 68

18) Members of the Headquarters and Regional Divisions of parole authorities should meet periodically to discuss and decide on policy questions and other relevant matters. P. 69

19) The Headquarters and Regional Divisions should exchange members for short periods of time to provide experience and a broader perspective. P. 69

20) The composition of the various Divisions of parole authorities should not be rigidly prescribed by law but members should be selected on the basis of broad experience, knowledge of the criminal justice field, maturity, independence and, as far as possible, should be from the region where they will act. Representatives of native groups should be selected wherever appropriate. P. 70

21) The appointment of members to various Divisions should be for a term of years sufficiently long to make it professionally interesting and the term may be renewable. P. 70

22) The National Parole Service should be required by law to provide case investigation and supervision services to the federal parole authority either directly or through contracts with other public or private agencies. A corresponding legal provision would be required to provide case investigation and supervision services to provincial parole authorities. P. 71

23) The National Parole Service should be restructured on a regional basis similar to the recommended reorganization of the federal parole authority. P. 71

24) The roles of the National Parole Service and the Canadian Penitentiary Service in developing and monitoring correctional plans of inmates and exercising supervision over parolees must be carefully defined and coordinated. Whether coordination is achieved by

integration of the two services or through separate and autonomous administrations, we attach the utmost importance to the coordinated delivery of service to the inmate.

P. 71

25) Every offender sentenced to a federal or provincial institution should have the right to apply for parole and this right should be incorporated in the parole legislation. P. 74

26) The administrator of an institution should be required to forward a parole application to the appropriate parole authority within seven days of receipt. P. 74

27) Institutions should be required to keep available for inmates information and documents relating to parole. P. 74

28) An inmate may refuse to be released on parole. P. 74

29) In cases of imprisonment for six months or more, parole legislation should provide for automatic collection of reports, for automatic setting and notification of discretionary parole eligibility and minimum parole entitlement dates and for automatic case examination. P. 75

30) In cases of imprisonment for less than six months, parole should only be considered upon application by the inmate or someone on his behalf. P. 75

31) In all cases where parole has been denied and there remains a period of two years or more before the inmate becomes entitled to minimum parole or if the inmate is serving a life sentence or an indeterminate period in detention, the parole authority should be required to reconsider the case at least once every two years following the date of the previous review. P. 76

32) The minimum time to be served before eligibility for release on parole should be prescribed by statute rather than by regulation. P. 77

33) The minimum time to be served prior to becoming eligible for release on discretionary parole should be one-third of the term of imprisonment or seven years whichever is the lesser and ten years for persons serving sentences of life imprisonment as a minimum punishment. P. 77

34) Where, at the time of sentencing, a sentencing court or, subsequently, a court of appeal makes a recommendation, the parole authority may make an exception to parole eligibility time requirements. P. 78

35) Parole legislation should provide for the following parole release criteria. The parole authority shall not grant parole:

- a) unless the inmate has served one-third of his term of imprisonment or seven years whichever is the lesser, or, ten years in the case of persons serving sentences of life imprisonment as a minimum punishment, subject to the exception set out in Recommendation 34.
- b) unless the inmate has undertaken to carry out a correctional plan.
- c) unless the inmate's release on parole will aid in carrying out the correctional plan.
- d) if the inmate's release on parole constitutes a serious danger or undue risk. P. 80

36) Parole legislation should provide for the right to a hearing for inmates who have applied for discretionary parole. P. 80

37) Parole legislation governing discretionary parole application hearings should include provision:

a) for written notice of hearing,

b) for disclosure of relevant information,

c) for the right to be present and to be heard,

d) that reasons for the decision be given. P. 82

38) In special circumstances, a parole authority may authorize support, other than legal assistance, for the applicant at the parole hearing. P. 83

39) Rules of procedure governing parole proceedings should be published. P. 84

40) Parole legislation should provide for the review of parole decisions by the Headquarters Division of parole authorities. P. 84

41) The provisions for mandatory supervision as they now exist in the *Parole Act*, should be repealed and, in lieu thereof, the law should provide that the last third of every definite term of imprisonment should be a period of minimum parole to which the inmate is entitled. P. 88

42) An inmate who refuses release on minimum parole should not be eligible for temporary parole or temporary absence for rehabilitative reasons. P. 89

43) At any point after serving two-thirds of his sentence, an inmate who had previously refused minimum parole may request it and serve the remaining portion of his sentence on minimum parole. P. 89

44) Inmates serving a minimum parole of at least two months should be subject to all conditions applicable to inmates released on discretionary parole. P. 89

45) An inmate serving a minimum parole of less than two months should not be subject to supervision, suspension and revocation, but his parole should be subject to forfeiture upon commission of an indictable offence. P. 89

46) Temporary absence, from time to time, as provided in the *Penitentiary Act* and *Prisons and Reformatories Act* should be retained but "from time to time" should not be interpreted as permitting releases in sequence for a continuous period for rehabilitative purposes. P. 92

47) The term "temporary parole" should designate the temporary release measure, authorized by a parole authority, which aids in the fulfilment of an inmate's correctional plan. P. 93

48) The parole authority may grant temporary parole if:

a) the inmate has served one-half of the time prior to the eligibility date for discretionary parole or, in the case of persons serving sentences of life imprisonment or preventive detention, five years;

b) the release of the inmate does not constitute a serious danger or undue risk; and

- c) the reasons for temporary parole constitute an integral part of the inmate's correctional plan and thus is oriented toward his eventual reintegration into the community. P. 94
- 49) A hearing should not be required in the case of an application for temporary parole. P. 94
- 50) Temporary parole should automatically terminate when the purpose for which the inmate was released is completed. P. 94
- 51) A parole authority may terminate a temporary parole at any time if the inmate is not fulfilling the conditions of the parole agreement. P. 94
- 52) Parole supervision resources should be expanded by:
 - a) increasing the staff of public services.
 - b) contracting for services with private after-care agencies.
 - c) contracting for services with community residential centres. P. 100
- 53) Parole legislation should provide for an efficient exchange of parole supervision between parole authorities in cases of parolees who, with or without permission, move into another jurisdiction. Such exchange should ensure:
 - a) continuation of parole supervision.
 - b) authority to enforce parole conditions or provide assistance to a parolee.
 - c) execution of arrest warrants upon suspension, revocation or forfeiture of parole issued by a parole authority. P. 102
- 54) Canadian governments should consider the possibility of agreements with foreign governments on exchange of parole supervision. P. 103
- 55) Standard parole conditions should require the parolee to: P. 104
 - a) obey the law.
 - b) meet his social and family obligations.
 - c) endeavour to obtain and maintain steady employment or follow an occupational or educational program.
 - d) reside at a specified place, and remain within specified geographic limits unless written permission to leave has been obtained beforehand from the proper authority.
 - e) notify the parole authority of any change of address or employment.
 - f) report in person to the police as instructed by the parole authority.
 - g) report to the parole officer and obey his instructions.
 - h) obtain written permission from the parole authorities before:
 - i) purchasing or operating a motor vehicle.
 - ii) incurring debts.
 - iii) assuming additional responsibilities such as marrying.
 - iv) owning or carrying firearms or other weapons.

- i) refrain from associating with persons known to him to be engaged in criminal activities or, without permission of the parole authority, with persons known to him to have been convicted of a crime.
- j) provide accurate information regarding income and expenditures as required by his parole officer.
- k) advise his parole officer if arrested or questioned by police. P. 104

56) Parole authorities should be authorized by parole legislation to impose special parole conditions. P. 104

57) Parole authorities should be empowered to amend, vary, add to or delete parole conditions on their own initiative or upon application by the parolee. P. 104

58) Parole legislation should not be utilized to terminate sentences and the power to discharge from parole before its expiry should be abolished. P. 109

59) Parole legislation regarding suspension of parole should provide that suspension be justified only:

- a) when the parolee has breached any of the terms or conditions of parole, or is about to commit an offence, or
- b) for the protection of society. P. 109

60) The suspended parolee should be brought before a member of the parole authority within fourteen days of execution of the warrant of suspension, unless the suspension has been cancelled in the meantime by the authorized representative of the parole authority.

When the parolee is brought before a member of the parole authority, the member should be required to:

- a) inform the parolee in writing of the alleged parole violations with which he is charged and set a date for a revocation hearing to be held no later than thirty days after his appearance before that member, or
- b) cancel the suspension.

The parole authority should be required, within fifteen days of the revocation hearing, to:

- a) revoke the parole, or
- b) cancel the suspension.

If the parole authority fails to respect the time limits herein set out, the warrant of committal should become null and void and the parole automatically reinstated, except where the delay is caused by legal procedures instituted by the parolee. P. 110

61) The parole authority should be required to revoke parole without a hearing if the parolee has not been found and arrested within sixty days of the date on which the warrant was issued. P.110

62) Parole legislation should empower the parole authority to order detention of a parolee upon suspension, revocation or forfeiture of parole without reference to a court.

It should also permit delegation of the power to order detention upon suspension of parole to designated officers of the parole authority. P. 111

63) Parole legislation governing revocation hearings should include provision:

- a) for written notice of hearing,
- b) for disclosure of relevant information,
- c) for the right to be present and to be heard,
- d) for giving reasons for the decision.

P. 112

64) The remainder of the sentence to be served following revocation of parole should be considered a new term. P. 112

65) Parole legislation should provide:

- a) for forfeiture of parole upon conviction of an indictable offence punishable by a term of two years or more.
- b) for issuance of warrants of apprehension and/or committal upon forfeiture of parole.
- c) that the new sentence be consecutive to the remainder of the original sentence.

P. 113

66) The parole regulation which requires the serving of one-half of the term imposed or seven years, whichever is the lesser, should be repealed in the case of those who have forfeited parole. P. 113

67) Time successfully served on parole should be credited toward completion of sentence. P. 114

68) Where appropriate, correctional authorities should employ native workers in all phases of the correctional process. P. 116

69) Where appropriate, parole authorities should contract with native service groups or agencies for supervision and related correctional work. P. 116

70) Consideration should be given to the desirability and feasibility of establishing community correctional centres staffed mainly by natives and primarily for native offenders. P. 116

71) The present legislation on habitual criminals and dangerous sexual offenders should be repealed and replaced by dangerous offender legislation which would set criteria for identification of dangerous offenders and a mechanism for the assessment of persons alleged to be dangerous. P. 118

72) Dangerous offender legislation should provide for preventive detention for an indeterminate period as now provided for dangerous sexual offenders and habitual criminals. P. 122

73) Dangerous offenders should be required to serve a minimum of ten years before being eligible for discretionary parole. P. 122

74) The Headquarters Division of the federal parole authority should review all decisions of Regional Divisions in the case of the dangerous offender. P. 122

75) Inmates serving sentences of life imprisonment for murder or as a result of commutation of a death sentence should be eligible for parole when they have served ten years. P. 123

76) Parole decisions in cases of inmates serving sentences of life imprisonment for murder or as a result of commutation of a death sentence should be made by the Regional Division and, in all cases, should be reviewed by the Headquarters Division. P. 123

77) The administrative, research and public accounting objectives of the parole program should be defined in measurable terms and data collection should be established accordingly. P. 130

78) Statistics Canada should be charged with the responsibility for parole data collection, analysis and publication. P. 130

PAROLE TODAY

Historical Perspective

In Canada, release of offenders* from penitentiaries and prisons, other than by normal expiration of sentence, has been effected by state intervention either through clemency or parole. Three distinct periods of state intervention can be identified.

1) *Prior to 1899 – Royal Prerogative of Mercy*

Until 1899, release from penitentiaries and prisons was obtainable under the Royal Prerogative of Mercy powers vested in the Governor General. Such release was basically an exercise of clemency for humanitarian reasons and was generally unconditional because staff was not appointed to enforce any conditions.

2) *1899 to 1958 – Ticket of Leave Act*

The proclamation of *An Act to provide for the Conditional Liberation of Penitentiary Convicts (Ticket of Leave Act)* in 1899 initiated a period of state intervention in release of prisoners which was based on a federal statute. Under the Act, the Governor General, acting on the advice of a member of the Cabinet, could grant “to any convict . . . a licence to be at large in Canada.”¹ This Act did not establish criteria of eligibility and inmates could be released at any time prior to completion of sentence. In practice, certain unwritten rules eventually were developed to guide officers of the Department of Justice in making enquiries and advising the minister.

The early administration of the *Ticket of Leave Act* was still based on clemency considerations.² Through experience and as rules of procedure were adopted, the possible reform of the offender became a more important factor in the decision to release him. This change became more pronounced as more after-care agencies were established and supervision of those conditionally released was delegated to them. Wherever after-care agencies were not available, supervision generally consisted of offenders reporting monthly to the police.* Provisions of the *Ticket of Leave Act* applied to all inmates of federal and provincial* institutions convicted of criminal offences against the laws of Canada.

There were two exceptions to the universal applicability of the *Ticket of Leave Act*. The *Prisons and Reformatories Act*³ was amended in 1913 in response to provincial requests to permit imposition of definite-indeterminate sentences in Ontario. The *Ticket of Leave Act* continued to apply to the definite portion of these sentences but not to the indeterminate portion. The *Prisons and Reformatories Act* was further modified in 1916 to permit creation of the Ontario Parole Board with jurisdiction over the indeterminate portion.

*References to offenders in this Report include female offenders.

* References to provinces include the Northwest Territories and Yukon Territory.

The second exception was made for British Columbia in 1948 when definite-indeterminate sentences were authorized for convicted offenders between the ages of sixteen and twenty-three (reduced to twenty-two in 1969). The British Columbia Board of Parole was established at the same time.

The system of definite-indeterminate sentences thus created overlapping jurisdictions between the provincial parole board and the National Parole Board. This confusion was criticized by the Archambault Commission⁴ in 1938 and by the Fauteux Committee in 1956.

3) 1958 – *The Parole Act*

In late 1953, the federal government authorized an inquiry into the principles and procedures followed in the Remission Service. This inquiry led to the Fauteux Committee Report in 1956. It recommended that the *Ticket of Leave Act* be repealed and that a comprehensive statute be enacted to replace the *Prisons and Reformatories Act* and certain sections of the *Penitentiary Act*⁵ and, at the same time, incorporate other parole provisions. Within three years of the publication of the Fauteux Report, new parole legislation was enacted and the National Parole Board came into existence.

The new legislation, *An Act to provide for the Conditional Liberation of Persons Undergoing Sentences of Imprisonment* (known by the short title *Parole Act*⁶), transferred the authority to grant conditional release to a board with members appointed by Governor in Council. The concepts of reform and rehabilitation were incorporated into the law as statutory considerations in the grant of parole. The concept of clemency, which had permeated decisions until the enactment of the *Parole Act*, was perpetuated to some extent in that the National Parole Board was assigned certain clemency functions.

The Structure of the Present System

National Parole Board

The National Parole Board operates as an independent statutory body not answerable for its operations and decisions to any department or minister except for the supervision and direction of the National Parole Service.

Section 3(1) of the *Parole Act* provides that the Board will consist of “not less than three and not more than nine members to be appointed by the Governor in Council. . . for a period not exceeding ten years”. On December 21, 1973, *An Act to amend the Parole Act* received Royal Assent. It provides for the appointment of “not more than ten additional *ad hoc* members to the Board, if and as required. . . for a period not exceeding five years”. Such appointments were made on April 16, 1974 and two members were assigned to each of the five regions: British Columbia and Yukon Territory, Prairie provinces and Northwest Territories, Ontario, Quebec, and the Atlantic provinces. The other nine members, including the Chairman and Vice-Chairman, are stationed in Ottawa.

In the decision-making process of the National Parole Board, a majority of members, sitting in Ottawa, constituted a quorum. Section 5(1) of the *Parole Act* provides that the “Chairman may from time to time establish divisions of the Board, each consisting of two or more members of the Board”. This was the practice from March, 1971 to April, 1973 when the Board conducted personal interviews or panel “hearings” in penitentiaries with

parole applicants. Although this practice has been discontinued, it is expected to begin again with the addition of ten new *ad hoc* Board members. This procedure did not change the decision-making process insofar as parole applications from provincial prisons were concerned. They were still decided by the members of the Board sitting in Ottawa.

POWERS OF THE NATIONAL PAROLE BOARD. Section 6 of the *Parole Act* specifies that the Board has exclusive jurisdiction and absolute discretion to grant, refuse to grant or revoke parole. However, the *Parole Act* and the *Prisons and Reformatories Act* limit its powers. For example, the Board has jurisdiction over “a person who is under a sentence of imprisonment imposed pursuant to an Act of the Parliament of Canada or imposed for criminal contempt of court”.⁷ It does not have jurisdiction over:

- a child within the meaning of the *Juvenile Delinquents Act*.⁸
- a person who has violated laws of provincial legislatures.⁹
- indeterminate portions of sentences imposed under Sections 44 and 150 of the *Prisons and Reformatories Act* in Ontario and British Columbia respectively.

Further limitations on the jurisdiction of the National Parole Board are found in Section 2(3) and (4) of the Regulations made under the *Parole Act*. It provides that the Board may not grant parole to a person who is serving a sentence of imprisonment as a result of a commutation or who is serving a life sentence imposed as a minimum punishment. The power to release is vested in the Governor in Council and the power of the Board is limited to making a recommendation. Since the recent amendments to the capital punishment provisions of the *Criminal Code*¹⁰, a National Parole Board recommendation to grant parole requires a vote by at least two-thirds of its members. Furthermore, these amendments provide that the minimum time to be served prior to eligibility for parole may be set at “a number of years that is not more than twenty but more than ten”.¹¹

It should be noted that the authority of the National Parole Board to grant parole is governed by three legal criteria set out in Section 10(1)(a) of the *Parole Act* which states:

The Board may

- (a) grant parole to an inmate, subject to any terms or conditions it considers desirable, if the Board considers that
 - (i) in the case of a grant of parole other than day parole, the inmate has derived the maximum benefit from imprisonment,
 - (ii) the reform and rehabilitation of the inmate will be aided by the grant of parole, and
 - (iii) the release of the inmate on parole would not constitute an undue risk to society.

The National Parole Board is also charged with other responsibilities. In matters of parole, it has authority to:

- review and determine whether parole would be granted or recommended for every inmate who is committed to a penitentiary.
- consider every application requesting parole from inmates in provincial institutions.

- review every year the case of every inmate serving a term of preventive detention.
- revoke or suspend parole.

The National Parole Board has additional jurisdiction regarding clemency or the Royal Prerogative of Mercy. These are:

- to make decisions concerning revocation or suspension of any order under the *Criminal Code* which prohibits a person from operating a motor vehicle.¹²
- to carry out inquiries desired by the Solicitor General in connection with a request for clemency, and to make recommendations, through the Chairman, to the Solicitor General.¹³
- to conduct inquiries in connection with any application for the grant of a pardon under the *Criminal Records Act* and make recommendations to the minister.¹⁴

National Parole Service

The National Parole Service operates as a departmental service subject to direction and control by the Solicitor General. The Chairman of the National Parole Board however, by virtue of Section 4(3) of the *Parole Act* “has supervision over and direction of the work and the staff of the Board”. This makes him responsible to the Solicitor General for the National Parole Service in contrast to his autonomy in his capacity as Chairman of the National Parole Board. (The Solicitor General is in the process of removing this responsibility for the Service from the Chairman.¹⁵)

The National Parole Service has two basic responsibilities:

1) *Case Preparation.* This involves the collection and collation of material required by the National Parole Board. Officers are responsible for making recommendations to the Board after visiting penitentiaries and prisons to conduct interviews with inmates, and arranging community investigations to determine the probability of success of parole for a particular individual.

2) *Supervision of Parolees.* Officers are responsible for the actual supervision of parolees or arranging for their supervision through various other agencies, including provincial government services and aftercare agencies.

With the expansion of the National Parole Service, the number of parolees supervised by its own officers increased and, consequently, less of the total supervision was handled by other agencies than was the case during the *Ticket of Leave* system. Prior to 1970, after-care agencies received partial fees to help cover their operating costs. In 1971 the Solicitor General negotiated agreements whereby a mutually acceptable fee for service was substituted for the system of grants. These agreements are re-negotiated annually. At present, the Parole Service is responsible for approximately fifty per cent of the supervision, while the remainder is handled by “other” agencies including government services and private after-care.

The National Parole Board has established approximately thirty-four district offices of the Parole Service throughout the country. There is one regional office for Quebec. Reports from district offices in Quebec are forwarded to the Regional Office and then directly to the Executive Director of the Service.

The Parole Process

The description of the parole process will be outlined in the various stages indicating the requirements of the National Parole Board, types of decisions the Board is authorized to make, and what an inmate can expect after applying for parole.

Figure 1 represents, in composite form, a model of the present system as it applies to an offender sentenced to a three year term in a federal penitentiary. It does not illustrate the case of a person sentenced to a provincial prison although we point to similarities and differences in the parole process for federal and provincial inmates.

The term “custody”, as used in this Report, includes its common usage¹ designating confinement in an institution but, in addition, confinement through parole conditions. The parole contract limits the freedom of the parolee by placing certain restrictions on his behaviour and he is held accountable. Thus, our definition does not distinguish between custody behind bars and custody without bars.

SENTENCE OF IMPRISONMENT. Jurisdiction for incarceration of offenders is based on length of sentence. Section 659 of the *Criminal Code* specifies that:

- (1) Except where otherwise provided, a person who is sentenced to imprisonment for
 - (a) life,
 - (b) a term of two years or more, or
 - (c) two or more terms of less than two years each that are to be served one after the other and that, in the aggregate, amount to two years or more,shall be sentenced to imprisonment in a penitentiary.

Inmates confined in penitentiaries are the responsibility of the federal government. Section 659(3) specifies that:

A person who is sentenced to imprisonment and who is not required to be sentenced as provided in subsection (1) or (2) shall, unless a special prison is prescribed by law, be sentenced to imprisonment in a prison or other place of confinement within the province in which he is convicted, other than a penitentiary. . .

Thus responsibility for detention of such an offender rests with the provincial government. He will, however, be eligible for parole unless he falls into one of the categories over which the National Parole Board has no authority or jurisdiction as outlined above.

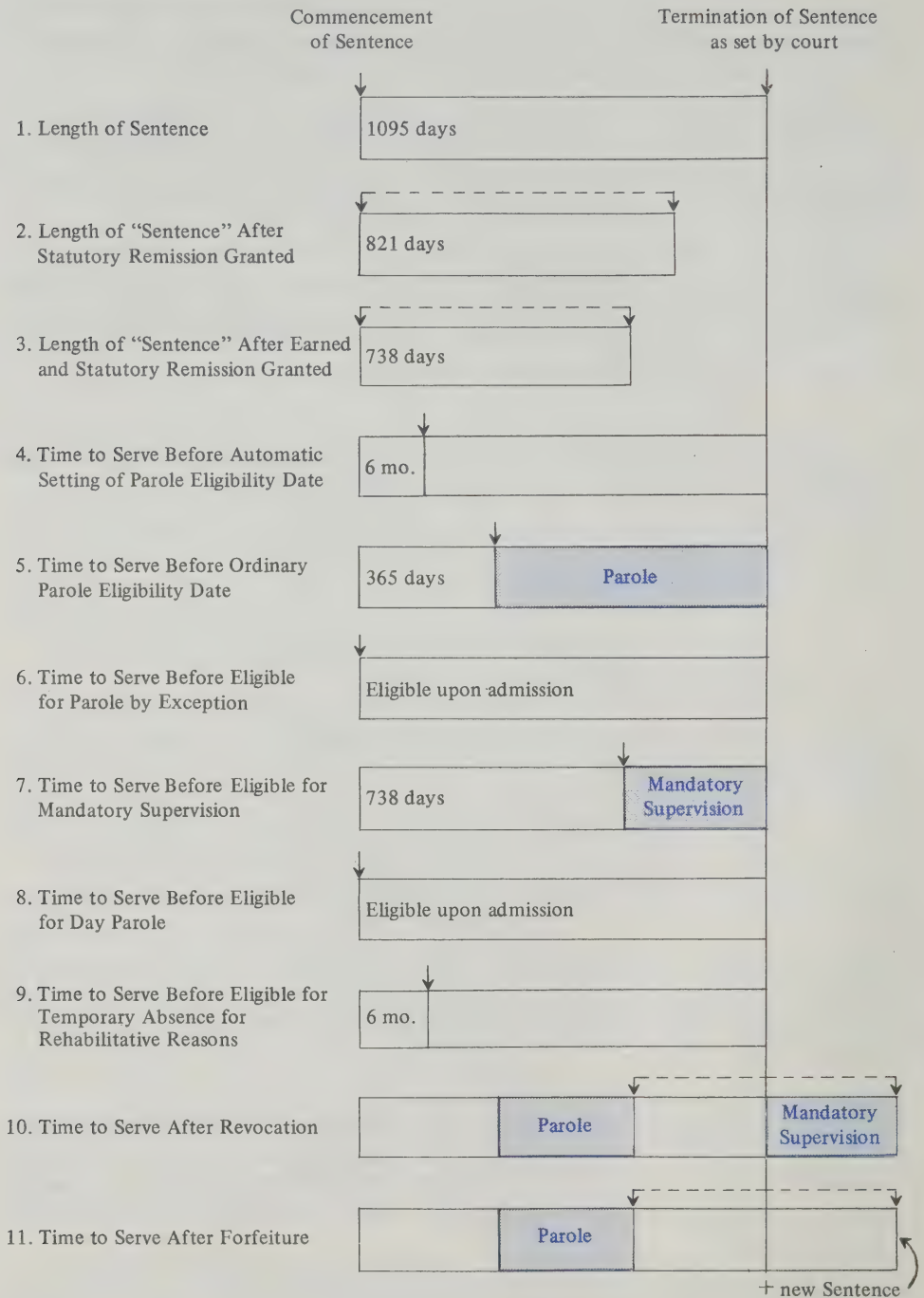
REMISSION. Remission is a procedure covered by the *Penitentiary Act* and the *Prisons and Reformatories Act*. It affects, and is affected by, the parole system. Traditionally known as “good time,” remission is the procedure whereby an inmate has a portion of his sentence remitted as a reward. There are two types of remission: statutory and earned.

1) *Statutory Remission*. At one time, the practice of remitting a portion of the sentence was seen as an incentive to good institutional behaviour, but now statutory remission is considered a right of the offender. He is advised at the time of incarceration

FIGURE 1

THE PAROLE PROCESS

(based on a three-year sentence of imprisonment)



Legend:

- Designates time served in institutional custody.
- Designates time served on parole or mandatory supervision.

of the amount of “good time”, fixed by law, that he will receive. Section 22(1) of the *Penitentiary Act* states:

Every person who is sentenced or committed to penitentiary for a fixed term shall, upon being received into a penitentiary, be credited with statutory remission amounting to one-quarter of the period for which he has been sentenced or committed as time off subject to good conduct.

Section 17(1) of the *Prisons and Reformatories Act* makes the same provision for offenders serving sentences of less than two years.

Today, statutory remission may be seen more as a punishment than a reward since it is credited to the offender upon admission to the institution and will be taken away from him for various types of misbehaviour in the institution. Section 22(3)(4) of the *Penitentiary Act* states that such remission may be forfeited, in whole or in part, if an inmate is convicted by an Institutional Disciplinary Board of a disciplinary offence, or if an inmate is convicted of an escape, or of being unlawfully at large. Section 17(2) (3) of the *Prisons and Reformatories Act* contains the same provisions.

Both Acts also provide that forfeited remission may be re-credited to the inmate if it is in the interest of his rehabilitation.

In Figure 1, Step 2 indicates that an inmate, sentenced to a term of imprisonment of three years, or 1095 days, is credited with 274 days of statutory remission, one-quarter of his total sentence. This decreases the length of his sentence by that amount, if he does not forfeit any of this time credited to him.

2) *Earned Remission*, Section 24(1) of the *Penitentiary Act* states:

Every inmate may be credited with three days remission of his sentence in respect of each calendar month during which he has applied himself industriously, as determined in accordance with any rules made by the Commissioner in that behalf, to the program of the penitentiary in which he is imprisoned.

Section 18(1) of the *Prisons and Reformatories Act* makes a similar provision for inmates serving less than two years. It should be noted that every inmate receives earned remission provided the appropriate conditions are met whereas those sentenced to indefinite periods are not eligible for statutory remission.

Although earned remission may not be credited for any given month if the inmate does not apply himself industriously, once an inmate has earned and been credited with three days for any given month, he will not lose it.

Step 3 of Figure 1 illustrates the length of time to be served after the inmate has been credited with all his statutory remission plus all possible earned remission, at the rate of three days per calendar month. Since statutory remission has reduced the amount of time to be served from 1095 days to 821 days, his earned remission totaling 83 days further reduces the period of incarceration to 738 days, or approximately two-third of the sentence handed down by the court.

Prior to proclamation of the mandatory supervision provision in the *Parole Act* in August, 1970, any inmate who had started to serve his sentence before that date would be released unconditionally after serving 738 days. The effect of mandatory supervision on remission is discussed below.

Automatic Parole Review

When an offender is admitted to a penitentiary, institution officials collect basic information on the offender and forward it to the National Parole Board and thus a parole file is initiated.

The next step is specified in Section 3(1) of the Regulations made under the *Parole Act* which states that:

In the case of every inmate serving a sentence of imprisonment of two years or more, the Board shall

- (a) consider the case of the inmate as soon as possible after the inmate has been admitted to a prison, and in any event within six months thereof, and fix a date for his parole review.

There is no automatic parole review for inmates serving sentences of less than two years. The National Parole Board does not act on such cases until it has received an application from the inmate or on his behalf. Section 3(2) of the Regulations states that:

...the case shall be reviewed upon completion of all inquiries that the Board considers necessary but, in any event, not later than four months after the application is received by the Board.

Step 4 in Figure 1 designates the point in the sentence at which an examination of the file must take place for penitentiary inmates in order to set the parole eligibility date. On the parole eligibility date, a decision is made whether the inmate should be granted parole and, if it is to be granted, the date upon which it is to commence.

There are a number of options open to the National Parole Board, in lieu of a grant of ordinary parole. They are available for penitentiary and prison inmates. The Board may:

1) *grant Parole in Principle*. This means that parole is granted subject to satisfactory conditions being met, such as accommodation or employment arrangements. No date is specified.

2) *reserve the decision*. Generally, decision is reserved pending completion of investigations or further reports. Normally, the case would be reviewed again after one month and, if necessary, monthly thereafter.

3) *defer the parole*. This means that parole is specified for review. According to Section 3(1)(c) of the Regulations, in cases when the Board does not grant or recommend parole, it must continue to review the case at least once during every two years until parole is granted or sentence completed.

4) *deny parole*. Parole is refused.

The number of votes required is the same for both penitentiary and prison inmates. In deciding most cases, only two members of the National Parole Board, if in agreement, need to vote. If not in agreement, the case is usually referred to a third member to break the tie. There are, however, some exceptions usually based on the type of offence. The number of votes required may, in some cases, be five, in others, seven.¹⁶

In reserved decisions and in cases of automatic parole review deferred or denied, only one Board member need endorse the recommendation of the parole officer. The latter

situation could arise when an inmate whose case must automatically be reviewed has not applied for parole. Parole would be denied, and if the sentence is long enough to include another automatic parole review date, deferred to that time.

The travelling panel, consisting of two members, was authorized to make decisions immediately following the interview, advise the applicant of the decision and the reasons for so deciding. If members of the panel could not reach a decision, the case was reserved and referred to Ottawa for action. The applicant was then notified in writing of the decision. Such panels have been temporarily discontinued due to the heavy workloads of members.

TYPES OF PAROLE RELEASES. There are several types of parole releases. Only the most common are discussed in detail here. Others are simply defined.

1) *Ordinary Parole.* Amendments to the parole Regulations proclaimed June 5, 1973 stated that an inmate must ordinarily serve one-third of the term imposed, or seven years, whichever is the lesser, before he will be eligible for ordinary parole. Prior to the amendment, an inmate was required to serve one-third of the term imposed, or four years whichever was the lesser. Notwithstanding the above, an inmate in a penitentiary must serve at least nine months before he may be paroled.

Step 5 in Figure 1 indicates that portion of the sentence which must normally be served before release on parole.

There are five exceptions to this general rule:

- Paragraph 2 (1) (b) of the Regulations specifies that where an inmate is serving a sentence of life imprisonment but it is not a sentence of preventive detention, or a sentence of life imprisonment to which a sentence of death has been commuted, or a sentence of life imprisonment as a minimum punishment, he will be eligible for parole after seven years minus the time spent in confinement from the day on which he was arrested for the offence.
- For persons serving a sentence of life imprisonment as a result of a commutation or a life sentence imposed as a minimum punishment, eligibility for parole is at ten years and, in the case of conviction after December 29, 1972, eligibility is set by the court and must be a number of years that is not less than ten but no more than twenty.
- Section 694 of the *Criminal Code* specifies that:

Where a person is in custody under a sentence of preventive detention, the National Parole Board shall, at least once in every year, review the condition, history, and circumstances of that person for the purpose of determining whether he should be granted parole under the *Parole Act*, and if so, on what conditions.

- Amendments to the parole Regulations made June 5, 1973 specify that, when an inmate has forfeited his parole, he will serve one-half of the term imposed including the aggregate of the portion of the term that remained unexpired at the time parole was granted, including any period of remission, and the term to which he is sentenced.

This applies to all inmates who have forfeited parole, including those whose paroles were forfeited prior to June 5, 1973.

- Section 3(2) of the Regulations states that:

Where an application for parole is made by or on behalf of an inmate who is serving a sentence of imprisonment of less than two years, the case shall be reviewed upon completion of all inquiries that the Board considers necessary but, in any event, not later than four months after the application is received by the Board.

When the Board grants parole, according to Section 13(1) of the *Parole Act*,

The term of imprisonment of a paroled inmate shall, while the parole remains unrevoked or unforfeited, be deemed to continue in force until the expiration thereof according to law . . .

This means that parole will expire on the date the original sentence would expire, as shown in Step 5. When the inmate is paroled after one-third of his sentence, he will serve 730 days on parole, including his remission time.

- 2) *Parole by Exception*. Section 2(2) of the Regulations specifies that:

where in the opinion of the Board special circumstances exist, the Board may grant parole to an inmate before he has served the portion of his sentence of imprisonment required under subsection (1) to have been served before a parole may be granted.

This is seen in Step 6.

An inmate serving a sentence of death commuted to life imprisonment, or life as a minimum punishment, is not eligible for exceptional consideration.

Guidelines for selection of inmates for parole by exception are:

- (a) Clemency or Compassionate Grounds

- death in family, involving close relationship and/or tragic or traumatic circumstances
- dependent suffering from cystic fibrosis or other debilitating ailment
- extraordinary hardship to dependent of inmate, more extensive and extreme than normally encountered
- birth of baby, either by female inmate or an inmate's wife
- Christmas, consistent with the spirit of executive clemency

- (b) Employment and School

- release to accommodate deadlines, either school or seasonable employment, (e.g. maple sugar season, lobster fishing, etc.)
- to preserve a particular job, especially if physically handicapped
- inmate indispensable to employer for certain specialized duties
- inmate a student prior to short sentence, and his return to school expedited, especially where exams forthcoming

- (c) Preservation of Equity

- meritorious service to administration, during institutional riot, etc.
- sentence being served in default of payment of fine, where non-payment results from genuine financial hardship
- time in custody prior to sentence
- changes in the law following conviction
- minimum mandatory sentences
- administrative inequity (e.g. two equally culpable accomplices, different judges, different dates of sentences, different sentences)

- accomplice released by exception for any reason but especially if relevant to present case also
- to provide identical eligibility dates for accomplices in light of information not available to the Court
- extenuating circumstances in the offence

(d) Interdepartmental Co-operation

- generally to accommodate the reasonable needs of other government departments or agencies
- parole for deportation before a rarely obtained travel document expires, or to otherwise avoid embarrassment with foreign governments
- entry into special treatment programs (e.g. Special Narcotic Addiction Programmes, Indian Affairs Training Courses, etc.)
- transfer from adult to juvenile correctional institution, for reasons of treatment, by a special Certificate of Parole

(e) Special Representation from the Judiciary, Crown Prosecutor, etc.

- Judge advises that, upon reflection or in light of new information, the sentence should have been shorter
- Appeal Court dismisses appeal stating case should have early parole consideration
- Crown Prosecutor advises of unusual co-operation by inmate during investigation, etc.
- Judge or Crown Prosecutor recommends early consideration because a more culpable accomplice was acquitted on a legal technicality

(f) Maximum Benefit Derived from Incarceration

- lack of facilities for self-improvement within the institution
- deleterious effects anticipated from further incarceration
- low mental capacity limiting absorption of institutional programme
- age of offender, either youth or extreme age
- combination of inter-related factors (e.g. first offender, unsuitable institutional programme, universally favourable reports, receptive community, special offer of employment)
- ethnic cultural patterns or language at variance with those exercised institutionally
- the accidental offender¹⁷

The guidelines further specify that “while the factors are listed individually, one in itself will often not have proven sufficient to warrant an exception.”¹⁸

3) *Mandatory Supervision*. Mandatory supervision is a new provision in the *Parole Act* whereby anyone sentenced or transferred to a federal penitentiary after August 1, 1970, will be, on his release, subject to supervision under the authority of the National Parole Board. More specifically, Section 15(1) of the *Parole Act* states:

Where an inmate to whom parole was not granted is released from imprisonment, prior to the expiration of his sentence according to law, as a result of remission, including earned remission, and the term of such remission exceeds sixty days, he shall notwithstanding any other Act, be subject to mandatory supervision commencing upon his release and continuing for the duration of such remission.

This provision does not apply either to inmates serving life or indeterminate sentences or to those serving sentences in provincial institutions.

The portion of the sentence which must be served prior to release on mandatory supervision is illustrated in Step 7. The same provision that applied to ordinary parole applies here: namely, that the inmate’s sentence will expire at the date set by the court.

On a three year sentence and in the absence of ordinary parole, as illustrated, the inmate will serve 357 days, or approximately one-third of his sentence, under mandatory supervision, making a total of 1095 days served.

This means that prior to August 1, 1970, an inmate credited with all his remission was unconditionally released after serving 738 days of a 1095 day sentence. Inmates sentenced to a penitentiary since that time receive a conditional release and are subject to the same conditions as the one who is granted an ordinary parole.

On the other hand, the inmate presently being released from a provincial institution receives an unconditional discharge after serving the term of imprisonment imposed by the court minus his remission time.

Mandatory supervision is "based on the view that if a person selected for parole requires counselling and supervision, those persons who are not so selected need such counselling and supervision even more."¹⁹

4) *Day Parole*. Both day or temporary parole and the temporary absence program differ from other types of conditional release because the inmate to whom it is granted is conditionally discharged from the institution for only a short period of time. Barring revocation or forfeiture, (discussed on pages 30-32) the inmate paroled under ordinary parole, parole by exception, or under mandatory supervision will not return to the institution during the portion of his sentence which he serves on the street under supervision.

Day parole, on the other hand, is defined in Section 2 of the *Parole Act* as:

parole the terms and conditions of which require the inmate to whom it is granted to return to prison from time to time during the duration of such parole or to return to prison after a specified period.

The National Parole Board suggests that day parole should be granted for special rehabilitation purposes, e.g., extended training periods outside the institution, continuation of regular employment, or gradual release preceding expiration of a sentence.

Internal policy of the National Parole Board provides that an inmate becomes eligible for day parole one year prior to his eligibility date for ordinary parole. If the eligibility date for ordinary parole is less than one year from admission to penitentiary, the inmate is eligible for day parole immediately upon admission. This is shown in Step 8. Day parole cannot normally exceed three months without special approval from the Board.

Temporary absence is the responsibility of institutional authorities. The federal officials designated to make these decisions are the Commissioner of Penitentiaries and the officer in charge of an institution. Section 26 of the *Penitentiary Act* states:

Where, in the opinion of the Commissioner or the officer in charge of a penitentiary, it is necessary or desirable that an inmate should be absent, with or without escort, for medical or humanitarian reasons or to assist in the rehabilitation of the inmate, the absence may be authorized from time to time.

(a) by the Commissioner, for an unlimited period for medical reasons and for a period not exceeding fifteen days for humanitarian reasons or to assist in the rehabilitation of the inmate, or

- (b) by the officer in charge, for a period not exceeding fifteen days for medical reasons and for a period not exceeding three days for humanitarian reasons or to assist in the rehabilitation of the inmate.

The Commissioner of Penitentiaries, in Directive No. 228, June 27, 1973 states that “an inmate may be considered for temporary absence six months after admission to a penitentiary”.²⁰

The eligibility date for temporary absence is illustrated by Step 9.

The directive adds that exceptions are made for humanitarian or medical reasons as provided for in paragraph 7 which states:

An Institutional Director may, in exceptional circumstances, i.e., medical reasons, serious illness or death in the family, grant a temporary absence with escort to an inmate including those under “Special Restrictions and Conditions” – at any time following admission.

There are some exceptions to the general rule regarding temporary absences which are covered in paragraph 6 of the Commissioner’s Directive:

SPECIAL RESTRICTIONS AND CONDITIONS

a. Any inmate who:

- (1) is serving a life sentence,
- (2) has been declared by the courts to be an habitual criminal and has been sentenced to preventive detention,
- (3) has been identified by the police, through a pre-sentence or community assessment report, as having been affiliated with organized crime,

shall not be granted a Temporary Absence for rehabilitative reasons until at least three years after his admission to a penitentiary. The first two absences of three days or less shall be granted only with the concurrence of the Regional Director. Where the requested absence exceeds three days, the Regional Director’s recommendation must accompany the request to the Commissioner.

b. A parolee under suspension of parole shall not be granted a temporary absence, except if he is confined in a Community Correctional Centre, and the temporary absence has been requested by the Parole Board.

c. When parole is forfeited or revoked, the inmate shall not be eligible for Temporary Absence until a further six months has been served since re-admission.

d. When parole is forfeited or revoked, inmates who are included under Paragraph 6(a), (1), (2) and (3) above shall not be eligible for Temporary Absence until three years have been served since re-admission.

e. An inmate serving sentence for kidnapping or abduction under Section 247 of the Criminal Code of Canada, or an inmate serving sentence for hijacking under sub-section 76.1 of the Criminal Code of Canada, shall not be granted a Temporary Absence for rehabilitative reasons without the concurrence of the Commissioner.

f. Subject to the conditions specified in Paragraph 7 (EXCEPTIONS) of this directive, an inmate declared by the Courts to be a dangerous sexual offender shall not be granted a Temporary Absence.

g. In the case of those inmates not declared by the Courts as being dangerous sexual offenders, under Section 689 of the Criminal Code of Canada, but who have either been convicted of a sexual offence or have a history of sexual offences, the Institutional Director must exercise great caution before granting temporary absences.

In the provincial correctional systems, the official responsible for temporary absence decisions must be designated by the Lieutenant Governor of the province. His authority to act is found in Section 36 of the *Prisons and Reformatories Act* which states:

Where, in the opinion of an official designated by the Lieutenant Governor of the province in which a prisoner is confined in a place other than a penitentiary, it is necessary or desirable that the prisoner should be absent, with or without escort, for medical or humanitarian reasons or to assist in the rehabilitation of the prisoner at any time during his period of imprisonment, the absence of the prisoner may be authorized from time to time by such official for an unlimited period for medical reasons and for a period not exceeding fifteen days for humanitarian reasons or to assist in the rehabilitation of the prisoner.

Obviously, there is considerable overlap in a correctional system which permits two different bodies to determine whether an inmate, and which inmates, will be released from the institution temporarily.

In fact, until June 9, 1973, the Penitentiary Service was providing some inmates with back-to-back temporary absences which, in effect, became very much like parole. In his statement in the House of Commons on June 1, 1973, the Solicitor General, the Honourable Warren Allmand, indicated that such a practice would be terminated. For inmates who were, at that time, on successful back-to-back absences or where it may be considered necessary or desirable in the future, greater use would be made of day parole. The expression "temporary parole" now designates the vehicle by which inmates may receive *ad hoc* releases which may not be related to full release. Provincial authorities still provide back-to-back temporary absences.

In the Directive of June 27, 1973, the Commissioner of Penitentiaries also ordered that a community investigation must be completed before an inmate is granted an unescorted temporary absence for rehabilitative reasons. Requests for community assessments must be addressed to the National Parole Service.

The following are other types of parole releases:

5) *Parole in Principle*. Parole is granted subject to satisfactory conditions being met, e.g., housing, employment, etc.

6) *Parole for Deportation*. The applicant will be deported on being granted parole. Immigration authorities make the necessary arrangements for escort to port of departure.

7) *Parole for Voluntary Departure*. The inmate is paroled to go to another country of which he is a citizen, or which will accept him. The National Parole Service arranges for escort to port of departure. The paroled person is not permitted to re-enter Canada without prior consent of the National Parole Board.

8) *Parole with Gradual*. Permission is given for an inmate to leave the institution during the day, with or without escort, for short periods prior to his final release on parole to assist in his readjustment to community life.

Parole with Gradual is an order from the National Parole Board that an inmate, usually one serving a long term of imprisonment and one to whom full parole will be ultimately granted, be released for short periods prior to full release on ordinary parole. The actual date on which he is granted full parole is decided by the Regional Parole

Officer. This type of parole is similar to day parole (discussed on page 26) except that it is not assumed that every inmate on day parole will eventually be granted ordinary parole.

9) *Short Parole*. This applies only in jail cases, usually for less than thirty days, immediately prior to expiry of sentence, to assist in rehabilitation of the inmate, e.g., offer of steady employment. Supervision is not provided.²¹

10) *Minimum Parole*. It is applicable to inmates of penitentiaries and other federal institutions. It refers to a release based on one month on parole for each year of sentence up to a maximum of six months.

Termination of Parole

There are several methods by which parole may be terminated, including cancellation of parole before the National Parole Board has executed its order for release. All other terminations occur after the inmate has left the institution.

1) *Normal Expiration*. The parolee successfully completes the term of his parole.

2) *Discharge in Advance of Normal Expiration*. Section 10(1)(d) of the *Parole Act* gives the National Parole Board power to:

grant discharge from parole to any paroled inmate, except an inmate on day parole or a paroled inmate who was sentenced to death or to imprisonment for life as a minimum punishment.

This power is normally used for long paroles and is enforced when the Board is confident that the parolee, after a lengthy period of supervision, has made a satisfactory adjustment to the community.

Prior to discharge from parole, the Board may reduce the number of parole conditions, e.g., it may no longer require the parolee to report monthly to the Police. This “Parole Reduced” procedure may be used to remove any or all conditions of the parole agreement. Discharge from parole means that the individual is not subject to suspension, revocation or forfeiture.

3) *Parole Suspended*. Section 16(1) of the *Parole Act* states:

A member of the Board or any person designated by the Board may, by a warrant in writing signed by him, suspend any parole, other than a parole that has been discharged, and authorize the apprehension of a paroled inmate whenever he is satisfied that the arrest of the inmate is necessary or desirable in order to prevent a breach of any term or condition of the parole, or for the rehabilitation of the inmate or the protection of society.

The National Parole Board, or its designated officer, may suspend parole for a variety of reasons including suspicion that the paroled inmate is engaging in criminal activity, fear that he may, or perhaps for “therapeutic”²² reasons.

When a warrant for suspension is issued, the paroled inmate is brought before a magistrate and is remanded and confined until the suspension is cancelled or his parole is revoked or forfeited. The case must be reviewed within fourteen days and, at that time,

the suspension must either be cancelled or referred to the National Parole Board which will, after completing its investigations, either cancel the suspension or revoke the parole.

It should be noted that an inmate who is incarcerated on a suspension order is considered to be serving his sentence.

4) *Parole Revoked.* This refers to an order of the National Parole Board terminating parole for misbehaviour, perhaps a minor offence, or breach of conditions of the parole agreement. It is usually preceded by a parole suspension during which parole officials investigate the case. In cases where the paroled inmate commits an indictable offence, forfeiture of parole is automatic. Section 20(1) of the *Parole Act* specifies:

Where the parole granted to an inmate has been revoked, he shall be recommitted to the place of confinement from which he was allowed to go and remain at large at the time parole was granted to him, *to serve the portion of his term of imprisonment that remained unexpired at the time parole was granted to him, including any period of remission, including earned remission, then standing to his credit*, less any time spent in custody as result of a suspension of his parole. (*emphasis added*)

An inmate whose temporary or day parole is revoked must serve the portion of his sentence remaining unexpired at the time continuous day parole was granted.

A crucial aspect of the revocation procedure is the relationship to remission and its subsequent effect on the length of time a person serves in some form of custody. In the event of a revocation, he must serve time spent in jail during suspension of parole. This results in his serving more time in custody than the court originally ordered.

Step 10 in Figure 1 illustrates this situation. It is assumed that the inmate is paroled after one-third or 365 days which means that he will have to serve on parole 730 days including remission credited to him (274 days statutory remission and thirty-six days earned remission). He is suspended after 365 days on parole. After fourteen days in jail, his parole is revoked. He is returned to the institution to serve the time remaining at the point when parole was granted minus the fourteen days under suspension. So even though he has been in custody for 730 days, only the 379 days during which he was confined are counted as time served.

Upon re-admission to the institution to serve 716 days, he is credited with earned remission from the first 365 days during which he was incarcerated (36 days) and statutory remission (1/4 of 716) which is 179 days. This means that, if he is not re-paroled he must serve 501 days in the penitentiary. Since remission credited to him exceeds sixty days (it is 215) he will be granted mandatory supervision. Therefore, the total time spent in custody (institutional and parole) is:

365 days in penitentiary
365 days on parole
14 days on suspension
501 days in penitentiary
215 days under mandatory supervision

The total is 1460 days, not 1065 to which he was originally sentenced. This total exceeds the original sentence of the court by about a year.

It is not unusual for an inmate whose parole has been revoked to be granted another ordinary parole. If a second parole results in another revocation, or if mandatory supervision is revoked, then the actual time spent in custody will further exceed the original sentence of the court even though he may not have committed another offence since the one for which he was originally sentenced.

5) *Parole Forfeited*. Section 17(1) of the *Parole Act* states:

Where a person who is, or at any time was, a paroled inmate is convicted of an indictable offence, punishable by imprisonment for a term of two years or more, committed after the grant of parole to him and before his discharge therefrom or the expiry of his sentence, his parole is thereby forfeited and such forfeiture shall be deemed to have taken place on the day on which the offence was committed.

In the event of forfeiture, the paroled inmate is then readmitted to an institution. Section 21 of the *Parole Act* specifies where the remainder of the original sentence and the new sentence will be served and the amount of time to be served:

(1) When any parole is forfeited by conviction for an indictable offence, the paroled inmate shall undergo a term of imprisonment, commencing when the sentence for the indictable offence is imposed, equal to the aggregate of

(a) the portion of the term to which he was sentenced that remained unexpired at the time his parole was granted, including any period of remission, including earned remission, then standing to his credit.

(b) the term, if any, to which he is sentenced upon conviction for the indictable offence, and

(c) any time he spent at large after the sentence for the indictable offence is imposed except pursuant to parole granted to him after such sentence is imposed,

minus the aggregate of

(d) any time before conviction for the indictable offence when the parole so forfeited was suspended or revoked and he was in custody by virtue of such suspension or revocation, and

(e) any time he spent in custody after conviction for the indictable offence and before the sentence for the indictable offence is imposed.

(2) The term of imprisonment prescribed by subsection (1) shall be served as follows:

(a) in a penitentiary, if the place of confinement from which he was allowed to go and remain at large at the time parole was granted to him was a penitentiary;

(b) in a penitentiary; if the total term of imprisonment prescribed by subsection (1) is for a period of two years or more; and

(c) if the place of confinement from which he was allowed to go and remain at large at the time parole was granted to him was not a penitentiary and the term of imprisonment prescribed by subsection (1) is less than two years, in that place of confinement or, where the place of his conviction is not within the territorial division in which that place of confinement is situated, in the corresponding place of confinement for the territorial division within which he was so convicted.

Step 11 of Figure 1 show the length of time that the inmate will serve after forfeiture.

It is assumed that he is paroled after one-third of his three year sentence and parole is forfeited after 365 days. At that point, he is convicted of an indictable offence,

punishable by more than two years, and is returned to serve the aggregate of the remainder of his original sentence (730 days assuming no time spent under suspension) and the new sentence, hypothetically three years. The actual time to be served, then is 1825 days. He will be credited with statutory remission of one-quarter of 1825 days and may be credited with earned remission at the rate of three days per month. Nevertheless, as long as his remission exceeds sixty days, he will eventually be under mandatory supervision so that the actual time in custody (institutional and parole) will be the total of the original 730 days and 1825 days on the new term, i.e., 2555 days or seven years when the actual sentences imposed by the court total six years.

An amendment to paragraph 2(1)(a) of the parole Regulations on June 5, 1973 states that if the term of imprisonment is one imposed under forfeiture, the inmate will serve one-half of the term imposed or seven years, whichever is the lesser, before he may be granted another ordinary parole.

The Committee has pointed to many complexities of the existing system. A number of issues arose in the examination and the Committee's recommendations for their resolution are discussed in detail in subsequent chapters.

References

¹Canada. Department of Justice. *Report of a Committee Appointed to Inquire Into the Principles and Procedures Followed in the Remission Service of the Department of Justice of Canada*. Ottawa. Queen's Printer. 1956. p. 130. (Fauteux Report)

²Fauteux Report. p. 66.

³*Prisons and Reformatories Act*. R.S.C. 1970. c. P-21.

⁴Canada. *Royal Commission to investigate the Penal System of Canada*. Ottawa. King's Printer. 1938. (Archambault Report)

⁵*Penitentiary Act*. R.S.C. 1970. c. P-21.

⁶*Parole Act*. R.S.C. 1970 (as amended to 1974). c. P-2.

⁷*Parole Act*. Section 2.

⁸*Juvenile Delinquents Act*. R.S.C. 1970. c. J-3.

⁹Section 7(1) of the *Parole Act* provides an exception:

Where, in the case of a person sentenced to a term of imprisonment in respect of which the Board has exclusive jurisdiction to grant, refuse to grant or revoke parole, that person is at the time of such sentence or at any time during such term of imprisonment sentenced to a term of imprisonment imposed under an enactment of a provincial legislature that is to be served either concurrently with or immediately after the expiration of the term of imprisonment in respect of which the Board has exclusive jurisdiction, the Board has, subject to this Act, exclusive jurisdiction and absolute discretion to grant, refuse to grant or revoke parole in relation to both such terms of imprisonment.

¹⁰*Criminal Code*. R.S.C. 1970 (as amended to 1974). c. C-34.

¹¹Bill C-2. *An Act to amend the Criminal Code*, October 24, 1973. Section 3.

¹²*Parole Act*. Section 22(1).

¹³*Parole Act*. Section 22(2).

- ¹⁴ *Criminal Records Act*. R.S.C. 1970. c. 12. 1st Supp.
- ¹⁵ Scott, S., *Montreal Star*. "Parole service's new system smoothes road to release". January 11, 1974.
- ¹⁶ National Parole Board. List revised June 7, 1973.
- ¹⁷ Committee Proceedings. December 16 and 17, 1971. pp. 50-52.
- ¹⁸ Committee Proceedings. December 16 and 17, 1971. p. 51.
- ¹⁹ Committee Proceedings. December 16 and 17, 1971. p. 46.
- ²⁰ Canadian Penitentiary Service. *Commissioner's Directive No. 228*. "Authorization of Temporary Absences." Paragraph 5. June 27, 1973.
- ²¹ National Parole Board. *Statistics 1971. Part I, Parole Clientele Statistics*. Glossary of Terminology Used in The Report. Ottawa. Undated.
- ²² The expression "therapeutic suspension" was often used by parole supervisors in public and private agencies in conversations with our Committee staff.

REDEFINING PAROLE

Parole in the Criminal Justice System

The term “parole”, before being used to designate a method of releasing offenders from incarceration, referred to the limited freedom granted to prisoners of war by their captors on condition that they gave their word of honour they would not try to escape. Prisoners so liberated were said to be “on parole”. Such use was common in the 15th and 16th centuries. At that time, the term had no connection with the criminal justice system. The situation has changed to the extent that parole is now very much a part of this system. In Canada, legislation has provided for conditional release of offenders for almost seventy-five years although the word “parole” has been used in the statutes only since 1958.

The number released conditionally has increased gradually and, despite temporary set-backs, has generally increased faster than the growth of the population in institutions. Over time, fewer and fewer incarcerated offenders have been released simply through normal expiration of sentence. Since 1970, the *Parole Act*, provides that those prisoners in federal institutions who have not been granted parole and who have enough remission to their credit are to be released on mandatory supervision which is really a form of parole. Consequently, the number of prisoners given conditional releases is increasing substantially and the role of parole in criminal justice is becoming that much more important. Most prisoners in provincial prisons are still released at the expiry of their sentences.

Dr. J. Ciale, in testimony before the Committee, demonstrated that over the period 1959-60 to 1970-71, paroles from federal penitentiaries constituted one release in three at the beginning and one in two releases at the end of this twelve year period.¹ In the course of a year, the parole authority released as few as one thousand and as many as 3494 from federal and provincial institutions. We believe that parole, while it already plays a substantial role in the criminal justice process, should expand its role still further. Canadian society has not only the right but also the obligation to release offenders from prison systematically and under controlled conditions rather than in a haphazard manner, which would be the case if release were solely on termination of sentence.

The Committee adopts the basic principle put forward by the Ouimet Committee: “The law enforcement, judicial and correctional processes should form an inter-related sequence”.² The Fauteux Report, which led to creation of the present parole system, also contemplated an integrated approach to the offender. As a first goal, the Fauteux Committee urged that a Canadian correctional system should strive to attain “a high degree of integration between all parts of the correctional system”.³

We find, however, continued disorganized and conflicting approaches to crime and the offender. There is validity in the description of the present situation by Professor

W. R. Outerbridge,* at the 1973 Canadian Congress of Criminology and Corrections, in which he said:

Our present agencies of law enforcement, administration of justice and corrections can best be described as a series of self-contained, adjacent compartments, through each of which the offender is passed in sequence. Each compartment is relatively independent of the one before and of the one after. Each regards itself as the fulcrum of the total set. Decisions are made by the personnel in each compartment.

These decisions have a marked bearing upon the operations of the personnel in other compartments but are made without reference to them. As a matter of fact, some of the decisions made in one compartment appear to contradict the perceived function of those in other compartments. As a result, suspicion, misunderstanding and thinly veiled hostility frequently characterize relations between persons working at different stages of the "process". The result is that although the compartments are all devoted to feeding the offender through this process, the only person who sees it as a total system is the offender! ⁴

We hope in our Report to contribute to the coordination of and unity in the criminal justice system.

Toward a Definition

We believe that the basis for meeting the challenge of unity is a redefinition of parole. To some, our definition will seem to be only a reaffirmation of how they already view parole; for others, it may amount to a significant reorientation of their thinking. In developing its definition, the Committee has adopted basic assumptions. It has set forth what it considers parole should be and at the same time, has restricted the concept of parole to what it feels are its essential elements by eliminating common misconceptions from its meaning. Our definition is the foundation on which rest the parole structures we propose in later chapters.

In the remainder of the Report, we deal with the major problems or issues in the present system. However, we have not isolated such issues merely for their immediate or practical solution. To resolve issues in a patchwork manner only results in a further mixture of diverse parts and does not resolve the problem of incoherence which presently characterizes parole in this country. Rather, such issues are best resolved in their relation to the total parole system, beginning with the basic philosophy of what parole should be. In this way, the final product — a new system — is, in fact, just that — a system rather than a potpourri of solutions to isolated and diverse issues.

There are two sets of assumptions which the Committee has made to set the framework for a new definition. In the first set, we state our philosophy of parole and, in the second, recognize the legislative and constitutional arrangement that exists and is likely to continue in Canada.

*Appointed Chairman of the National Parole Board, April 16, 1974.

Underlying Principles

1) The Committee's definition of parole is based on the same fundamental principles as were expressed in the Ouimet Report. As a necessary part of the criminal justice process, the parole system's basic purpose is the protection of all members of society from seriously harmful and dangerous conduct.⁵ Since the offender is a member of society, his protection must also be guaranteed. The criminal justice process involves prohibitions and sanctions which include not only various measures for custody, correction and control of offenders but also provisions for compensation and restitution to victims of crime. All combine to ensure protection to members of society. We share the view of the Ouimet Report that protection of society operates by deterrence, rehabilitation and control over offenders.⁶ Consequently, we think that parole measures must deter, aid in the social reintegration of offenders, and provide for varying degrees of control over them.

2) The Committee believes that the parole system must be based on the principle of fairness as expressed in the Ouimet Report. Principle 8 in the latter report called for a criminal justice process, including the correctional process, that is respected and supported by the public because it is fair and just.⁷ It should, as much as possible, be perceived by the offender in the same light. Few submissions to this Committee made reference to this concept. The Canadian Criminology and Corrections Association noted the complexity of the system and the need to simplify it to make it "understandable". Its recommendations regarding appeals of National Parole Board decisions to the Federal Court, parole hearing procedures and those relating to suspension, revocation and forfeiture come closest to the basic consideration of fairness in the system.

Dr. K. Hawkins, in a recent evaluation of the British parole system, emphasized fair procedure in relation to selection of prisoners for parole. He outlined basic premises that should underlie a fair selection procedure, one being that "fairness is a good in itself, and certain minimum standards are necessary in contemporary society"⁸. But he warned that "fairer" does not necessarily mean "better". He added that "arguments about fairness do not rest primarily on this ground (better decisions), and those who criticise fairness in these terms miss the point"⁹.

The question of fairness is a crucial one in the Canadian system. For example, a system which gives unrestricted discretion to make exceptions to time rules creates an unfair situation for those not chosen. Such discretion makes the system highly selective and discriminatory and, in effect, nullifies minimum requirements for parole applicants.

The wording of the law is ambiguous. Section 13(1) of the *Parole Act* states:

The term of imprisonment of a paroled inmate shall, while the parole remains unrevoked and unforfeited, *be deemed to continue in force until the expiration thereof according to law*, and, in the case of day parole, the paroled inmate *shall be deemed to be continuing to serve his term of imprisonment* in the place of confinement from which he was released on such parole. (*emphasis added*)

The implications of this provision are that the term of imprisonment of a paroled inmate continues in force until its expiry, that the sentence (or term) is being served on parole and that, as time passes, the remainder of the sentence becomes shorter since the section refers to the expiry according to law. The condition that parole remain

unrevoked or unforfeited does not suggest that, when revocation or forfeiture does occur, time spent successfully on parole does not or should not count. It is only when Section 20 (1) is applied that we find that the paroled inmate who later violates parole conditions must start again to serve the sentence at the point when he was released on parole. We consider this unfair. This Section reads as follows:

Where the parole granted to an inmate has been revoked, he shall be recommitted to the place of confinement from which he was allowed to go and remain at large at the time parole was granted to him, to serve *the portion of his term of imprisonment that remained unexpired at the time parole was granted to him, including any period of remission, including earned remission*, then standing to his credit, less any time spent in custody as a result of a suspension of his parole. (*emphasis added*)

The National Parole Board also clearly states that parole “does shorten the time spent in prison but the inmate is still serving the remaining portion of his sentence in the community under control”.¹⁰ In fact, when parole is violated the time he did on parole does not count on his sentence and he must serve it in confinement. The forfeiture provisions of the *Parole Act* are similar in effect. This means that the parole violator must “serve” a certain portion of his sentence twice which results in a prolongation of the sentence handed down by the court. Such prolonging of sentences is effected without further trial or due process.

Further examples of unfairness could be cited. It was a source of complaint by incarcerated offenders as well as by those who are either on parole or have completely terminated their sentences. The submissions they made to this Committee were particularly critical of the loss of time done on parole by the operation of revocation and forfeiture procedures. This criticism ranked almost as high as that of the mandatory supervision section of the *Parole Act*, which, in effect, removes any time benefits that can accrue from remission given under the *Penitentiary Act*.

3) The Committee believes that a parole system should be coherent. It regrets that the present system is a mixture of diverse parts that have no logical connections. In addition, to some extent, the system relates rather poorly to other parts of the criminal justice system. We recognize that the principles of fairness and coherence are related and overlap. Nevertheless, we suggest that any attempt to modify the parole system or any other part of the criminal justice system should also start from the principle of coherence.

The incoherence of the present system can be illustrated in many ways. An example of internal incoherence is the law as it relates to time served on parole referred to in (2) above.

An outstanding example of inconsistency which is external to the parole system and, yet very much affects it, is the *Criminal Code* provision which permits courts to impose a sentence of probation to follow a period of imprisonment. The essence of parole is release from incarceration under conditions while an essential feature of probation has traditionally been conditional freedom in lieu of incarceration. In the present situation, parole can be granted to an offender serving a sentence of imprisonment which is followed by probation. The confusion that arises would be comic if the offender's situation were not so tragic.

The other patently obvious incoherence is the one mentioned in (2) above in relation to mandatory supervision and remission. On the one hand, the courts impose sentences of various lengths on the assumption that the time span will be respected. The *Prisons and Reformatories Act* and the *Penitentiary Act*, however, directly cut these same sentences by approximately one-third through their remission provisions. This is followed by further intervention of the mandatory supervision provisions of the *Parole Act* which have the opposite effect of requiring the inmate to serve this time granted to him. And, to compound the incoherence, such provisions apply only to offenders in federal institutions.

Assumptions

The following assumptions refer mainly to the constitutional framework within which parole is likely to continue to operate.

1) Because it is not likely that one hundred years of history will change markedly in the predictable future, the Committee assumes that, for the present, the two year limit will continue to determine the respective federal and provincial responsibilities for incarceration of convicted offenders.

The Fauteux Committee and the Ouimet Committee briefly outlined the origins of the two year cut-off which separates the federal from the provincial jurisdiction in matters of detention of convicted offenders. The former proposed a modification in the direction of a larger federal role which has never been accepted. On the other hand, the latter concluded that the present division should remain. The recommendations of the Ouimet Report that governments should contract for correctional services with each other and the developments in this area may lead to a different allocation of responsibilities.¹¹ However, the situation has not yet developed sufficiently to indicate what might eventually be an appropriate division. To be consistent, all responsibility for convicted offenders should lie with one level of government and the provincial would be the most logical level since it has authority over the administration of justice and such services as health, education and welfare, which provide support to the correctional system.

2) The Committee assumes that the present legislative authority for parole will be retained, i.e., offenders against federal statutes will continue to be subject to federal parole legislation and offenders against provincial and municipal laws to provincial parole legislation. As we have already seen, Parliament enacted the *Parole Act* creating the National Parole Board and the *Prisons and Reformatories Act* creating provincial parole boards in British Columbia and Ontario. Some provinces have also passed legislation establishing parole tribunals with jurisdiction limited to those who breach provincial laws. Although different practical arrangements may be proposed, we assume that this division of legislative power will continue.

The New Definition

The Limits of Parole

The Committee has set limits within which it considers parole should operate. These limits are established according to our basic principles. Our purpose is to remove the

confusion which results from the complexity of the present procedures and the mixture of functions in the same system. The Committee has been particularly sensitive to this confusion and does not accept that a parole system and its relationships with other systems must inevitably be burdened by conflicting functions¹² and bewildering complexity. We submit that parole is not

- clemency
- amelioration, equalization or review of sentence
- a means of managing prisons
- a reward
- a right
- proof of rehabilitation

1) *Parole is not clemency.* That parole is taken to be clemency was obvious to this Committee when it examined the briefs that were submitted. Even the Fauteux Report specifically proposed that the National Parole Board should have a clemency function¹³ and its proposals were incorporated in Section 22 of the *Parole Act*. There is also the *Criminal Records Act* which assigns duties with respect to the grant of pardons under that Act.¹⁴ Clemency considerations are still more obviously being embedded in parole decisions by the guidelines the National Parole Board laid down for determining exceptions to the Regulations that specify eligibility for parole. (These guidelines were reproduced in the previous chapter.) In spite of this, the former Chairman of the National Parole Board asserted publicly before the Committee that “granting parole is not a question of being unduly sympathetic to criminals.”¹⁵ On many other occasions he has expressed the view that parole is not clemency and even published such an opinion.¹⁶ This Committee feels that clemency considerations should not be mixed with parole. They proceed from a philosophy completely different from the one on which parole is based.

Recommendation

1. The National Parole Board should be relieved of all clemency functions.

2) *Parole is not amelioration, equalization or review of sentence.* Review of sentences for whatever reason is a function of appeal courts. Even the National Parole Board tends to agree with this view and the former Chairman testified to this effect before the Committee.¹⁷ Most submissions that made any mention of this matter shared the same view. Nevertheless, the guidelines already quoted specifically refer to “Preservation of Equity” and “Special Representation from the Judiciary, Crown Prosecutor, etc.”. The special circumstances outlined are matters that are properly within the ambit of an appeal tribunal and not a parole authority. The effect of taking such factors into consideration creates confusion and is a justification for the criticism of the parole authority by the courts. (See Chapter III.)

Furthermore, we have not found any provision in the *Parole Act* authorizing the National Parole Board to exercise a sentence review function.

3) *Parole is not a means of managing prisons.* Submissions to the Committee generally avoided making a direct suggestion that parole be used as a method of managing

prisons although some proposals have come very close to it. We believe that parole should not be used to offset institutional deficiencies, nor to eliminate overcrowding. It is not the role of the parole authority to solve prison discipline problems by releasing troublesome inmates.

4) *Parole is not a reward.* The Committee supports the position that the parole authority should not grant parole as a reward for good behaviour or assistance to the administration or for any similar reason. Parole is not a carrot to be dangled before the covetous eyes of prisoners to lead them to betray their fellow inmates. The betrayal of trust is not a particularly appropriate form of behaviour that offenders should be taught or encouraged to adopt by official agencies of criminal justice.

5) *Parole is not a right.* Many submissions to the Committee tended to suggest that parole should be obtainable as a right. Offenders were by no means the only source of such suggestions. The matter should be seen in a wider perspective than the question of right to parole. In a speech entitled "Bringing the Rule of Law to Corrections". Professor R. Price told delegates at the 1973 Canadian Congress of Criminology and Corrections that "corrections is facing a compelling civil liberties challenge". He added:

The challenge is evident in the claims increasingly pressed upon paroling authorities and correctional administrators, and now more and more brought to the courts. It is evident in the rapidly growing literature – by prisoners and others – about prisoners' rights questions, literature that runs the gamut from the conventional catalogue of grievances, to political and ideological tract, to tear-down-the walls utopianism. It is reflected more and more in the official literature of investigation committee and commissioned report. The consciousness of these issues has contributed, with other things, to the unrest that has swept through our penitentiary institutions in the past three or four years. As has frequently been observed, the challenge is not confined to backward correctional systems, but often accompanies what the field regards as progressive correctional change.¹⁸

Professor Price concluded that some legal protection must be introduced into the system. The Committee agrees that some measure of due process is required but does not hold that parole should be obtainable as a right. The system should be so structured as to provide a substantial amount of predictability that parole will be available and it is to this end that our recommendations will be made later in this Report.

6) *Parole is not proof of rehabilitation.* The Committee was struck by the number of submissions that assume that an inmate is granted parole because he is rehabilitated. They failed to examine the flaw in such thinking and were quick to damn the parole authority for violations of parole conditions and for the commission of further offences by parolees. They assume a one-to-one relationship between granting of parole and rehabilitation. This is a misconception which must be destroyed. To some extent the National Parole Board's own publications and statements by its members often associate parole with "rehabilitation" but the relationship is never too clearly defined.

In the *Parole Act*, Section 10(1)(a), the powers of the National Parole Board are defined largely in terms of reform and rehabilitation. The Board's publication for the use of judges, magistrates and the police, from the first to the last paragraph, places an emphasis on this concept.¹⁹ The testimony of National Parole Board members and of many other witnesses before this Committee constantly repeated the same association of

ideas — parole and rehabilitation. We submit, however, that parole is not proof of rehabilitation; that parole is not a seal of approval placed on the forehead of the offender proclaiming to the world that this offender is magically transformed — “rehabilitated”. We believe that parole can be no more than an aid, sometimes, to successful social reintegration of the offender.

The Elements of Parole

The Committee has not adopted any one existing definition of parole. To some extent the elements of its definition can be found in a combination of the United Nations definition and the one proposed by the Ouimet Committee.²⁰ We submit that parole is

- one step in the correctional process
- a rational method of release
- a legal measure authorizing the conditional release of incarcerated offenders
- an aid to social control of offenders
- an aid to social reintegration of offenders
- custody
- supervision

No attempt will be made to develop a concise definition incorporating all the seven elements listed above but we propose to elaborate on the meaning the Committee attaches to each item.

1) *Parole is one step in the correctional process.* Consistent with the Ouimet principles and with our view that parole is part of the broader system of criminal justice, there should be a smooth, efficient progression of the offender from incarceration to parole. Transition from prison to community, under controlled conditions, should be deliberately planned from the day he is imprisoned. All incarcerated offenders should plan their release on parole with institutional and parole staff. When the date of release on parole arrives, it should be a natural and logical outcome.

An important consequence of this approach is that it is not so much who is selected for release on parole but the timing of all parole releases for the maximum protection of society. This approach, described in several briefs, was considered to be more consistent with the diversity in types of institutional facilities now available and with the resources which could be mobilized to develop individual correctional plans.

This element and the next one may arouse fears that dangerous offenders will be unleashed in the community. How would dangerous criminals plot their correctional plans? If parole selection becomes more a matter of when offenders are released rather than which ones, how will this allow for public protection? In Chapter XI, proposals are made to provide as much social control of dangerous offenders as possible.

2) *Parole is a rational method of release.* Since the Committee views parole as a systematic and methodical program of releasing offenders, arbitrariness should be reduced as much as possible. There should be a certain amount of predictability so that the offender will know and expect that each step that he takes towards obtaining parole will

lead to the next. If any deviation occurs from the planned program, he should know why so that he can adjust his own plans. This approach is in keeping with the accent the Committee places on the supervision function of the parole system.

We believe the parole system as a whole should operate in as predictable and methodical a manner as possible and the number of paroles granted should neither fluctuate with events nor personalities. The fact that large numbers of parolees fail to observe parole conditions does not justify denial of parole to others who have made plans. These “failures” in no way render the parole system invalid. Both failures and successes are necessary features of any criminal justice system.

3) *Parole is a legal measure authorizing the conditional release of incarcerated offenders.* The mechanics of a parole system must be incorporated in a statute to give it a formal and universal status in the eyes of all — law-abiding as well as law-breaking. If it were based on nothing more than the charitable intentions of the warden and a few local citizens, it would not have the official status that is required.

Parole is essentially for convicted persons in confinement. This is not as obvious as it appears since other legal measures such as probation, bail, temporary absence, suspended sentence, etc., are often mistaken for parole, even by criminal justice officials. It is often forgotten that release on parole is conditional. Some people will express indignation that an offender “got off” or that “he is free to roam the streets” once he has been released from confinement. Even paroled inmates are misled, fail to appreciate the restrictions on their conduct and get into deeper trouble. Our conception of parole is that a parolee should not be able to make the mistake of thinking he is free nor should members of the public have that impression. Enforcement of parole conditions should be strict for the common good, but also flexible in order to make the best use of resources, both inside and outside the institution, that are allocated to the enforcement aspect of the system. In fact, more such resources should be created. (See Chapter VIII.)

4) *Parole is an aid to social control of offenders.* One of the principles of this Report is that the core of parole is the protection of society. The parole system must protect the members of society — and the offender himself — at each stage of the process. If situations arise when the welfare of the public and that of the parolee appear to conflict, the welfare of society must take precedence. This is not to suggest that risks cannot be taken nor does it favour any particular viewpoint that may have been expressed by individuals or groups before this Committee. What is being suggested is that the parole authority must show wise judgment in deciding what action will benefit both society and the individual.

As will be seen in subsequent sections and in our recommendations, we believe that parole should be extended to the greatest possible number of incarcerated offenders. Those who fear risk-taking in the parole process may not be aware of the risks that they take every day as members of society, e.g., they do not object to allowing the possession of weapons although they have no means of knowing how they will be used and, therefore, the danger they represent. Again, psychiatrists claim that they have occasionally had to release individuals from mental institutions even when they suspect that these individuals may one day explode in anger and destruction. But in our society this is

accepted because no measures exist to detain these people. We submit that parole risks are not as great and believe that our proposals will further minimize them.

The Committee is not asserting that parole is protection of society. It can only be an aid, one tool. We cannot reasonably assume that supervised release automatically brings complete public protection. All that parole can offer is the opportunity to exercise some control over offenders in a given testing and helping situation. If the offender responds favourably, the public has gained; if he has problems, parole permits quick intervention and/or assistance thus lessening the risks of other offences. However, if he is to be released only at the expiration of his sentence, no intervention, no assistance and no safeguard would be available for the protection of society.

5) *Parole is an aid to social reintegration of offenders.* Parole is no more than an aid to social reintegration. The concept of social reintegration was deliberately adopted because it reflects more accurately the opinion of the Committee that offenders can be reintegrated into society even though they may not yet have reformed. Parole helps offenders to return to, and function in society sometimes for a long period of time before they make a final decision to commit themselves to a law-abiding life. For those who have made this commitment before release, parole obviously should be used as it involves a minimum of risk. But parole should not be limited to those cases. It should be a testing situation for many more.

The parole authority can return offenders to the community but it has a further obligation, and that is preparing the community to receive offenders. In the reintegration process, the parole authority provides whatever controls and support necessary to the offender but, in this process, the community itself must be moulded to some extent to receive him. There is an obligation on the part of the parole authority to inform the public systematically about parole and its impact on the community.

6) *Parole is custody.* Most definitions of parole refer to the fact that the offender is serving his sentence at large but, the moment he violates parole conditions and returns to prison, he is required, in most jurisdictions, to serve in confinement all or most of the time he spent on parole. The Committee opposes this practice. It considers that parole should constitute custody without bars which is credited to the serving of the sentence on the same basis as custody behind bars.

7) *Parole is supervision.* As a measure of social protection, the credibility and viability of any parole system rest on supervising the conduct of paroled inmates who are completing their sentences within the community. To the Committee, this aspect of the present parole system has not been assigned the priority it deserves. Estimates were made of the time and resources available now which are allocated to the supervision function. Many of the field parole officers that were interviewed complained that they were chained to paperwork and other administrative duties between sixty and seventy per cent of the time. Although such figures are meaningless unless placed in the proper context, the field complaints were repeated too often to be disregarded.

Parole supervision operates in two ways: surveillance of and control over the activities of the offender and support and assistance to him during his social reintegration. Both

surveillance and control of parolees may be distasteful to some and they may prefer to achieve a desirable level of supervision by establishing rapport and trust with their clients. That may be a good method and we do not propose to pass judgment on such an attitude. However, it is suggested that a high level of surveillance and control must be achieved while making maximum use of the opportunities to offer support, guidance and assistance to the individual.

References

- ¹ Committee Proceedings. April 27, 1972. Table 2. p. 38.
- ² Canada, Report of the Canadian Committee on Corrections. *Toward Unity: Criminal Justice and Corrections*. Ottawa. Queen's Printer. 1969 p. 16. (Ouimet Report)
- ³ Fauteux Report. p. 87.
- ⁴ Outerbridge, W. R., "In Search of New Perspectives." Keynote address delivered at the Canadian Congress of Criminology and Corrections. Regina. June 24, 1973.
- ⁵ Ouimet Report. p. 11.
- ⁶ Ouimet Report. p. 15.
- ⁷ Ouimet Report. p. 17.
- ⁸ Hawkins, K., "Parole Procedure: An Alternative Approach". *The British Journal of Criminology*. Vol. 13. No. 1. 1973. p. 8.
- ⁹ Hawkins, K., "Parole Procedure". . . p. 9.
- ¹⁰ National Parole Board. *An Outline of Canada's Parole System for Judges, Magistrates and the Police*. Ottawa. Undated. p. 2.
- ¹¹ Ouimet Report. pp. 282-283, 401.
- ¹² Canada, Department of the Solicitor General. *Report of the Task Force on Release of Inmates*. Ottawa. Information Canada. 1973. pp. 9-10. (Hugessen Report)
- ¹³ Fauteux Report. p. 82.
- ¹⁴ *Criminal Records Act*. Section 4.
- ¹⁵ Committee Proceedings. December 16 and 17, 1971. p. 40.
- ¹⁶ National Parole Board. *An Outline*. . . p. 2.
- ¹⁷ Committee Proceedings. December 16 and 17, 1971. p. 14.
- ¹⁸ Price, R., "Bringing the Rule of Law to Corrections." Address delivered at the Canadian Congress of Criminology and Corrections. Regina. June 27, 1973.
- ¹⁹ National Parole Board. *An Outline*. . . pp. 1-12.
- ²⁰ Ouimet Report. p. 329.

PAROLE AND SENTENCING

Parole Authority and Courts in Conflict

The Committee has given consideration to criticism of the parole system from different sources. We were particularly concerned by the criticism by some judges. Both the courts and the parole system are responsible for the offender at different times but their responsibilities to him overlap. The wider the discretion of the courts, the more likely their sentences will encroach into the parole field. If courts consider that it is their prerogative or their duty to counter the parole system's effect on their sentences, they will impose longer terms of imprisonment. The parole authority, with broad discretion at its command, could, in turn, act to offset the effect of the longer court sentences by intervening earlier. We think the situation is developing in this direction with all the elements of a conflict. For example, one member of the bench felt so strongly about the parole authority's actions that he resigned in order to be free to speak against its "abuses" and claimed that an overwhelming majority of judges shared his views.¹ Another provincial court judge assembled a forty page analysis of more than sixty cases and publicly charged that they were mishandled by the National Parole Board. He suggested that the Board should be required to consult the judge who passed sentence before considering an application for parole. This, in his view, would "keep the power where it belongs".²

It is not unusual for a member of the bench to take the National Parole Board to task in open court and on public platforms. This has occurred in practically every part of Canada. Among the many charges made by judges and reported by the media, the National Parole Board has been accused of:

- "flagrant dereliction of duty" for paroling an habitual criminal too soon after conviction;³
- granting paroles too easily to certain inmates and apparently attaching no importance to the judge's reasons in imposing sentence;⁴
- negating sentences imposed on hardened criminals and being too indulgent and lacking enough experienced staff which results in paroling hardened criminals without consulting those who best know their cases, i.e., the sentencing judge and police investigators;⁵
- being a group of civilians upsetting court sentences.⁶

The former Chairman of the National Parole Board has answered the judges to some extent in the media. In providing the usual justifications for parole, he has carried the public debate further by advocating longer sentences for recidivists and dangerous offenders. However, he also pointed out that many criminals should not have been incarcerated and that prisons do not reform but rather make criminals.⁷ He thereby criticized the decisions of judges and magistrates who use prison penalties either too frequently or indiscriminately. A long recital of public pronouncements by other

National Parole Board members and staff would not add substantially to the present point that courts and the Board are in conflict. Protestations by the former Chairman that relations between the Board and the courts are good do not change the situation.

We cite two observers of the criminal law system on the conflict. A.W Mewett said of the current situation:

...there is a conflict between the judicial function and the release function. Where a judge will consider all factors – public protection, rehabilitation, treatment, the gravity of the offence, punishment for the individual and whatever else is involved – a parole board is precluded, by its very nature, from considering the gravity of the offence or the degree of punishment that the offender merits if it is to perform its function honestly. So long as a parole board, with its objective, is a separate institution from the sentencing judge with his objectives, it is inevitable that a conflict must exist.⁸

A.J. MacLeod, involved for many years in the administration of Ticket of Leave procedures and penitentiaries, told a meeting of municipal judges in 1965 that:

...the judge tends too much to work in isolation in determining what sentence to impose and, in making that determination, to take into consideration only information that has been presented in open court.⁹

This was the only criticism of the courts by penologists that he found justified and he, therefore, proposed, as a solution to this lack of sharing of the sentencing function, that:

...procedures (be devised) whereby criminal court judges will have the opportunity, before passing sentence, of receiving advice and assistance in individual cases from the psychiatrist, the psychologist, the sociologist and other penologists. . .¹⁰

Yet, he did not advocate that the sentencing function be removed from the courts. He suggested that the method still has to be invented for incorporating the input of social scientists into the court's sentencing functions.

The need for redefining the role of courts and the parole authority in the sentencing process springs from another situation which has arisen in the past two or three years. Many groups recommended to us the repeal of the *Criminal Code* provision that permits the court to impose a period of probation to follow a period of imprisonment. One of their arguments was that "it confuses probation with parole. A period of control and supervision following a period of imprisonment is in the nature of parole and should be left to the parole authority."¹¹ The oral evidence given to the Committee staff by provincial corrections personnel is that courts are making substantial use of probation following imprisonment.

The number of sentences involving a relatively short definite prison sentence followed by a period of probation apparently is increasing. These sentences very often are such that the definite portion over which the National Parole Board has jurisdiction is too short to justify release on parole. Consequently, the offender is released on probation which is under the control of the court. This is more prevalent in provincial institutions but has also occurred in cases of penitentiary inmates. Courts are unlikely to go further in this direction since the authorized prison sentence under the provision of the *Criminal Code* is limited to two years. Nevertheless, this Committee views this development as undesirable.

The separate roles of the parole authority and the courts in the sentencing process were defined indirectly in observations made by a number of commissions of enquiry. As early as 1938 the Archambault Commission expressed the view that magistrates or judges should not have a veto power in the matter of releases of prisoners: "The report of the trial judge or magistrate is an important consideration, but it should not be conclusive."¹² In 1956 the Fauteux Committee also noted that a judge "should not, as a matter of routine, be asked to express his opinion on the question whether or not parole should be granted . . . (except) in special cases".¹³ The Ouimet Committee in 1969, although not referring specifically to the role of the parole authority in sentencing, concluded that:

The greatest obstacles to the development of a unified system of criminal law and corrections have been the absence, to date, of any clearly articulated sentencing policy.¹⁴

It was obviously unhappy with the total situation because it proposed what it considered to be a more rational arrangement. Finally, the Hugessen Task Force said that: "under the existing system parole bears a necessary although not always a logical relationship to the sentence of the court".¹⁵ It went on to suggest a sentencing structure of statutorily fixed maxima for all sentences over two years.¹⁶

Toward a Solution

We have rejected the idea that parole authorities should be abolished, as some have suggested, in favour of broader discretion and more power for the courts in the administration of sentences. The evidence we have examined provides justification for independently administered parole systems. However, it also indicates that the role of the courts in sentencing should be maintained. The Prévost Commission in Quebec suggested separating verdict and sentence with the court remaining the arbiter of verdicts and a team of social science professionals deciding on sentences.¹⁷ The Hugessen Report proposed changes that would lead in that direction.¹⁸ The practice in some jurisdictions such as California, Washington and others, like the "juge de l'application des peines" in France, are often proposed as models. Mr. Justice S.H.S. Hughes of the Ontario Supreme Court expressed some alarm about this when he said: "the pressure is there and it is as if the courts rather than the criminal were on trial. In short, a great many people seem anxious to relieve us of the task of sentencing".¹⁹

Suggestions in briefs to this Committee envisaged some type of sentencing tribunal composed of social science professionals.²⁰ In our view the principles on which courts base their decisions and those on which the parole authority must act are the same. We are not convinced that a case has been made to remove the present sentencing function from the courts. Some of the existing conflict could be removed by reducing the wide discretion of judges through a sentencing system and sentencing guidelines to assist them in imposing sentences. There must also be restrictions on the National Parole Board's discretion as proposed later in this Report.

Recommendation

2. The responsibility for sentencing should remain with the courts as provided in the *Criminal Code*.

Changing the Sentencing System

In the course of our study, we became convinced that the conflict between the parole authority and the courts could be resolved, in part, by redefining the role of courts in sentencing. This could be achieved by redesigning the sentencing system and, at the same time, setting guidelines for the courts in the use of such a new sentencing scheme. To those who would prefer to retain the present system and merely add guidelines, we reply that this would meet only part of the objective because the present system is too complex. As our examination of this matter could not be as complete as we would have liked, we make no formal recommendations. Nevertheless, we think that any redesigning of the parole system should be accompanied by an overhaul of the sentencing system. The machinery to accomplish this is already at work. The Law Reform Commission of Canada was created in 1971 to "study and keep under review. . . the laws of Canada".²¹

Reviews of sentencing systems have been undertaken in the United States, where a commission to reform the federal criminal law was established in 1966. In his introduction to the *Study Draft of a New Federal Criminal Code* (1970), the Chairman of the Commission, Edmund G. Brown, indicated the agreement of the commissioners on three major issues. "The time has come to create, for the first time in our history, a systematic, consistent, comprehensive federal criminal code to replace the hodgepodge that now exists."²² He referred to the lack of a statutory basis for matters like self-defence, entrapment, limits of permissible imprisonment upon conviction of multiple crimes (problem of consecutive sentences): "it seems clear that such matters should not be left entirely to shifting and contradictory disposition by judges."²³ The commissioners also agreed on the necessity of expressing the federal interest in criminal law. The third issue was sentencing. It was agreed that the whole system be overhauled with the main features of this rearrangement being: an orderly classification of offences into six categories, offences carrying very high penalties being "legislatively graded," and every felony sentence involving a period of post-imprisonment supervision.²⁴

The drafters of the *Model Sentencing Act*, the *Model Penal Code*, the *Standards Relating to Sentencing Alternatives and Procedures*, and the *Manual of Correctional Standards* have all, to some extent, based their proposed sentencing and parole systems on some form of grading of offences.²⁵ The sentencing proposals in the Hugessen Report are also based on grading of offences.²⁶

To determine the seriousness of offences, the courts now have limited guidance – the maximum penalties provided by the *Criminal Code* and previous judgments. In most instances, these two guideposts are very unreliable. For example, the maximum penalty for breaking, entering and theft in a dwelling house is life imprisonment and the court can literally award any "penalty" from absolute discharge to life in prison. In fact, decisions of the courts have been as wide ranging.²⁷ This has placed situations before the National Parole Board in which the consideration of sentence equalization has become a factor, as is evident from the "Guidelines for the selection of inmates for parole by exception" referred to in Chapter I.

We have come to the conclusion that *Criminal Code* offences should be regrouped to make sentencing more orderly and consistent and, consequently, to make paroling more orderly and consistent. A consistent sentencing system resulting from a reorganized system of offences would have to make special provisions for dangerous offenders. Without such provisions, a parole system would be exposed to serious breakdown because it would lack a mechanism to identify and deal with dangerous criminals, members of organized crime and those who commit offences with violence that are sometimes punished by a relatively short definite term only. The parole authority must have some assurance that dangerous offenders have been identified and that the possibility of exercising control over them for a long time (possibly for life) exists. (See Chapter XI.)

In cases of offenders convicted of less serious offences who are sentenced to a shorter definite term of confinement, the sentencing system should not allow the courts to impose sentences which could nullify any action the parole authority can take by law. The system, for example, should provide that a court could not impose a maximum sentence of ten years of which nine years and six months would be the minimum to be served before the inmate becomes eligible for parole. Such a sentence is possible in some United States jurisdictions thus effectively preventing parole authorities from intervention. Another example is reported in the Working Papers of the Commission responsible for the Study Draft of the new United States Criminal Code which illustrates to what lengths a court can go in opposing a parole authority: "In one State case, for example, a judge imposed an 'indeterminate' term with a minimum of 199 years and a maximum of life."²⁸

In his presentation to the Committee, Dr. Ciale's evidence suggests that Canadian courts have been attempting to counteract the effect of the parole system.²⁹ If the facts established by Hogarth about Ontario judges hold true for all of Canada, it means that there is a substantial effect on average sentences in Canada. Hogarth found in his study on Ontario judges that two out of three admitted that they sometimes increased the length of sentence imposed to compensate for the effect of parole.³⁰

Sentencing Guidelines

Our examination of sentencing systems has convinced us that the broad discretion of the courts has led not only to great sentence disparities but also has left judges without assistance to make their difficult decisions. We examined various proposals for sentencing guidelines and suggest consideration of the following, by way of example, for incorporation into the *Criminal Code*. The courts should be required to deal with a convicted offender without imposing sentence of imprisonment:

unless, having regard to the nature and circumstances of the offense and to the history and character of the defendant, it is satisfied that his imprisonment is necessary for the protection of the public because:

(a) there is undue risk that during a period of probation the defendant will commit another crime;

(b) the defendant is in need of correctional treatment that can most effectively be provided by a sentence to imprisonment under Chapter 32; or

(c) a sentence to probation or unconditional discharge will unduly depreciate the seriousness of the defendant's offense, or undermine respect for law.³¹

In applying these criteria the following list of factors might be considered. They are not the only factors nor is it suggested that they should completely control the discretion of the court in deciding to withhold a sentence of imprisonment:

- (a) the defendant's criminal conduct neither caused nor threatened serious harm to another person or his property;
- (b) the defendant did not plan or expect that his criminal conduct would cause or threaten serious harm to another person or his property;
- (c) the defendant acted under strong provocation;
- (d) there were substantial grounds which, though insufficient to establish a legal defense, tend to excuse or justify the defendant's conduct;
- (e) the victim of the defendant's conduct induced or facilitated its commission;
- (f) the defendant has made or will make restitution or reparation to the victim of his conduct for the damage or injury which was sustained;
- (g) the defendant has no history of prior delinquency or criminal activity, or has led a law-abiding life for a substantial period of time before the commission of the present offense;
- (h) the defendant's conduct was the result of circumstances unlikely to recur;
- (i) the character, history and attitudes of the defendant indicate that he is unlikely to commit another crime;
- (j) the defendant is particularly likely to respond affirmatively to probationary treatment;
- (k) the imprisonment of the defendant would entail undue hardship to himself or his dependants; and
- (l) the defendant is elderly or in poor health.³²

In Section 10 of the *Model Sentencing Act* drafted by the National Council on Crime and Delinquency we find a procedure for sentence hearings which could usefully be incorporated into our *Criminal Code*. It provides for the statement of reasons for decisions, a record of the hearing and a pre-sentence investigation which would be available to correctional agencies. We think that guidelines should also be developed to assist courts in imposing fines, intermittent sentences, restitution and any other sanction or disposition that may be devised in the future.

Probation Following Imprisonment

Section 663(1)(b) of the *Criminal Code* reads:

Where an accused is convicted of an offence the court may, having regard to the age and character of the accused, the nature of the offence and the circumstance surrounding its commission. . .

(b) in addition to fining the accused or sentencing him to imprisonment, whether in default of payment of a fine or otherwise, for a term not exceeding two years, direct that the accused comply with the conditions prescribed in a probation order.

This is the authority for the courts to sentence an offender to a term of imprisonment of up to two years to be followed on "the expiration of that sentence" by a period on probation which could be "in force for. . . three years from the date on which the order came into force."³³ One who fails to comply with such a probation order "is guilty of an offence punishable on summary conviction."³⁴

Courts have used Section 663(1)(b) in various ways. Some have consistently held to a policy of imposing a short term ("short, sharp, shock") ranging from a few days or weeks to rarely more than three months followed by a fairly long period of probation. This type

of sentence is sensible in some respects but fails in principle since it places the court in the role of a parole authority thus duplicating the parole system. Other dispositions involving relatively long prison or penitentiary terms followed by probation of various lengths also constitute an intrusion of the court in parole matters but the guessing by the court on the effect of longer imprisonment becomes less accurate. There is no requirement for the detention administration to furnish information to the court about progress in detention and, even if information were to be provided, the court can do nothing about releasing earlier or later since it is bound by its own sentence.

Many groups and individuals recommended to us that this provision of the *Criminal Code* be abolished. The Canadian Criminology and Corrections Association justified its recommendation as follows:

- b) Confusion is created in the mind of the offender. He sees both parole and regular probation in a positive light as an alternative to imprisonment. He sees probation to be served after he has completed his prison term in a negative light as an unwarranted continuation of his punishment.
- c) There is a contradiction in such a sentence. One of the functions of probation is to protect the offender against exposure to undesirable prison influences. To precede probation by a period of imprisonment negates this aim.
- d) The court cannot anticipate the effect on the offender of the period of imprisonment and is therefore in no position to estimate the period of supervision that will be required following the imprisonment.
- e) Jurisdictional confusion arises when an inmate who has been sentenced to a period of imprisonment to be followed by a period on probation is paroled. Who is responsible for his supervision? Is he to be supervised by a parole officer during the parole period and then by a probation officer during the probation period? These two supervisors may come from different jurisdictions.
- f) Enforcement of the probation conditions is most difficult. The offender has completed his prison sentence and his probation cannot be revoked. Thus the supervisor finds himself with very little authority. All he can do is seek a conviction for breach and that is an uncertain process. It must be recognized, too, that this offender may present more difficulties than most probationers as a result of his period of imprisonment.
- g) One result of this provision is that the judge creates a new offence punishable by imprisonment since the offence of breach is defined by the conditions he attaches to the probation order.³⁵

Evidence obtained by the Committee indicated that courts have been making considerable use of this Section of the *Code*. As a parallel parole system, this is adding to the administrative confusion and the incoherence of the criminal justice system. The Ouimet Committee condemned this encroachment of the court into parole and said that such use of probation was inconsistent with good probation practice. This Committee has come to the same conclusion.

Recommendation

3. *Criminal Code* provisions which permit the courts to impose a sentence of probation following imprisonment should be repealed.

Indeterminate Sentence

A discussion of sentencing as it relates to parole would be incomplete without some reference to the indeterminate sentence, which is generally recognized as the sentence

most fitting the concept of parole. It is based on the premise that correctional agencies can reform an offender and that the sentence must be tailored to fit the requirements of each individual. The determination of when to end the confinement is then left to a releasing authority because it, ideally, keeps in close touch with each offender's situation and can therefore make a better estimate on the appropriate time to release him.

Generally speaking, the role of the court in indeterminate sentencing is limited to setting a maximum time for which an offender can be detained. In some jurisdictions, the judge is authorized to set this maximum within a range of years provided by statute; in others, the statute merely sets a maximum with no option on the part of the court to set any other sentence for the offence committed. In still others, the court is only authorized to commit the offender to the care of authorities which then decide on the length of sentence.

Indeterminate sentences are often subjected to what is called "a minimum". This minimum is the period which a prisoner is required to serve before he becomes eligible for parole. It is frequently set by statute and does not allow any discretion to the court. Other jurisdictions set a range within which the court can set the minimum and still others leave the court completely free to establish any minimum. Some types of indeterminate sentence apply only to certain categories of offenders, e.g., habitual offenders or dangerous sexual psychopaths. In fact, there is almost an endless variety of indeterminate sentences.³⁶

The Committee has reached the conclusion that it would not be appropriate to establish a sentencing system in Canada based on the indeterminate sentence except for one category of offender, i.e., the dangerous offender. (See Chapter XI.) There would be no gain in changing the present system of definite sentences as provided in the *Criminal Code*. A system of indeterminate sentences merely complicates matters in a system already plagued with complexities.

The definite-indeterminate sentences permissible under the *Prisons and Reformatories Act* were condemned by several official investigating commissions and there is no need to elaborate on the matter in this Report.

Recommendation

4. The definite-indeterminate sentences provided in the *Prisons And Reformatories Act* should be abolished.

Consecutive Sentences

A sentencing system must make provision for consecutive sentences. If a court imposes a sentence to be served concurrently with other sentences, this has little or no effect on the coherence of a system of definite sentences. Such a sentence merely merges with the other. The result is far different in consecutive terms. The objective of a consistent sentencing system which we propose is to achieve some rationality and coherence and reduction in sentence disparities. The consequence would be coherence and rationality in the parole system as well as the elimination of the temptation for the parole authority to equalize sentences. Disparity in sentences results not only from the fact that very different lengths of sentence are imposed for substantially similar offences

but also from stringing sentences together almost indefinitely to ridiculous lengths. There are two solutions: that the *Criminal Code* provide that all sentences be served concurrently; or that there be a reasonable limit set for cumulation of sentences. The first solution disregards the possibility that an offender may commit such a large number of separate offences that the total amounts to an offence which deserves more severe sanction. We prefer the second solution.

Recommendation

5. The *Criminal Code* should be amended to provide for a limit on the cumulation of sentences.

References

- ¹M. Mulligan as told to R. McKeown. "Too Many Dangerous Criminals Are Out on Parole". *Weekend Magazine*. November 25, 1972.
- ²Lynch, C., "Judge 'mad at Goyer', wants more say in granting paroles". *Ottawa Citizen*. February 1, 1972.
- ³Drake, McH., "Judge accuses parole board of failing duty". *Edmonton Journal*. August 6, 1971.
- ⁴"Le juge Dorion trouve que les libérations conditionnelles sont trop facilement accordées" (PC). *La Presse*. April 18, 1972.
- ⁵Laurent R., "Premature parole scored by Coderre". *The Gazette*. June 27, 1972.
"Indulgence et liberté" (PC). *Le Devoir*. June 27, 1972.
"Coderre criticizes 'premature parole' ". *Montreal Star*. July 4, 1972.
- ⁶Needham, P., "Bewley 'behaving like redneck' ". *Vancouver Sun*. February 2, 1972.
- ⁷G. Street as told to Bill Trent. "Most Criminals Should Not Be in Jail". *Weekend Magazine*. April 21, 1973.
- ⁸Mewett, A. W., "Editorial: The Judicial Determination of Punishment". *The Criminal Law Quarterly*. Vol. 15. No. 2. 1973. pp. 97-98.
- ⁹MacLeod, A. J., "If a Penologist was the Sentencing Judge". *Canadian Bar Journal*. Vol. 9. 1966. p. 28.
- ¹⁰MacLeod, A. J., "If a Penologist. . ." p. 29.
- ¹¹Committee Proceedings. June 15, 1972. June 28, 1972. March 13, 1973. (Issue No. 5). April 10, 1973.
Brief Nos. 10, 38, 61, 72, 73.
- ¹²Archambault Report. p. 239
- ¹³Fauteux Report. p. 69.
- ¹⁴Ouimet Report. p. 185.
- ¹⁵Hugessen Report. p. 29.
- ¹⁶Hugessen Report. Appendix A. pp. 59-62.

- ¹⁷ Quebec. Commission of Enquiry into the Administration of Justice on Criminal and Penal Matters in Québec. *Crime Justice and Society*. Quebec Official Publisher. Vol. 1. 1968. pp. 73-76. (Prévost Report)
- ¹⁸ Hugessen Report. Appendix A. pp. 59-62.
- ¹⁹ Hughes, S. H. S., "Some Comments on Sentencing". *Canadian Bar Journal*. Vol. 8. 1965. p. 229.
- ²⁰ Committee Proceedings. June 29, 1972. p. 26.
Brief Nos. 73, 77, 115.
- ²¹ Canada. Law Reform Commission of Canada. *Research Program*. Ottawa. March 1972. p. 5.
- ²² United States. The National Commission on Reform of Federal Criminal Laws. *Study Draft of a New Federal Criminal Code*. Washington. U.S. Government Printing Office. 1970. p. xxi.
- ²³ United States. *Study Draft*. . .p. xxi.
- ²⁴ United States. *Study Draft*. . .p. xxii.
- ²⁵ National Council on Crime and Delinquency (N.C.C.D.). *Model Sentencing Act*. Article III. Second Edition. 1972.
American Law Institute. *Model Penal Code: Proposed Official Draft*. Philadelphia. May 4, 1962.
American Bar Association. *Standards Relating to Sentencing Alternatives and Procedures*. 1967.
American Correction Association. *Manual of Correctional Standards*. 1966.
- ²⁶ Hugessen Report. Appendix A. pp. 59-62.
- ²⁷ Jaffary, S. K., *Sentencing of Adults in Canada*. Toronto. University of Toronto Press. 1963. pp. 32-40.
Hogarth, J., "Towards the Improvement of Sentencing in Canada". *Canadian Journal of Corrections*. Ottawa. Vol. 9. No. 2. 1967. p. 128.
Decore, J. V., "Criminal Sentencing: The Role of the Canadian Courts of Appeal and the Concept of Uniformity". *Criminal Law Quarterly*. Vol. 6. 1963-1964. p. 328.
- ²⁸ United States. National Commission on Reform of Federal Criminal Laws. *Working Papers*. Vol. II. Washington. U.S. Government Printing office. 1970. p. 1281.
- ²⁹ Committee Proceedings. April 27, 1972. p. 24.
- ³⁰ Hogarth, J., *Sentencing as a Human Process*. Toronto. University of Toronto Press. 1971. p. 176.
- ³¹ United States. *Study Draft*. . .p. 273.
- ³² United States. *Study Draft*. . .pp. 273-274.
- ³³ *Criminal Code*. Section 664 (2)(b).
- ³⁴ *Criminal Code*. Section 666(1).
- ³⁵ Committee Proceedings. March 13, 1973. (Issue No. 5). p. 34.
- ³⁶ United Nations. Department of Social Affairs. *The Indeterminate Sentence*. New York. 1954. pp. 63-65.
Fauteux Report. p. 22.

REMISSION

The relationship between remission procedures provided for in the *Penitentiary Act* and the *Prisons and Reformatories Act*, and the parole system were discussed in Chapter I. The mandatory supervision provisions under the *Parole Act* in particular, have led to a serious questioning of remission.

The use of remission procedures has, historically, been a source of inequity in the treatment of inmates. Before 1959 an inmate in a federal penitentiary was granted statutory remission for good conduct and industry up to a maximum of six days per month until he had accumulated seventy-two days. Thereafter he earned remission at the rate of ten days per month. However, in provincial institutions declared by the Governor in Council to be “improved prisons”, inmates were granted up to five days per month statutory remission for good conduct and industry. Inmates confined in institutions not designated as “improved” did not receive any remission.

There were inequities prior to 1959 between federal and provincial systems. The federal prisoner serving a sentence of two years would in fact serve a shorter sentence than one in a provincial institution, provided each was credited with all his remission. The provincial inmate would serve approximately two months longer. Also, certain inmates, simply because of the nature of the institution in which they were incarcerated, received no remission and were required to serve the full sentence handed down by the court.

The Fauteux Committee recognized the unfairness of the system: “The goal should be to put into effect a more uniform and practical system of statutory remission that would eliminate anomalies and inequities.”¹

In 1961, Sections 22(1) and 24(1) of the *Penitentiary Act* were amended to provide an inmate with statutory remission, “as time off subject to good conduct,” of one-quarter of his sentence and earned remission of three days for each month “during which he has applied himself industriously.” No changes were made in the *Prisons and Reformatories Act* at that time so that the inequity in treatment between federal and provincial inmates continued. In fact, the federal inmate serving two years could be released after approximately sixteen months whereas the provincial inmate serving two years less one day would not be released before serving twenty-one months.

The Ouimet Report drew attention to this problem again in 1969 with the recommendation that “the same remission provisions apply to inmates of federal and provincial prisons”.² The *Prisons and Reformatories Act* was amended in the same year to provide for remission procedures for inmates in provincial institutions similar to those provided in the *Penitentiary Act* for federal prisoners. But Section 15(1) of the *Parole Act* was amended at the same time to provide that:

Where an inmate to whom parole was not granted is released from imprisonment, prior to the expiration of his sentence according to law, as a result of remission, including earned remission, and the term of such remission exceeds sixty days, he shall, notwithstanding any other Act, be subject to mandatory supervision commencing upon his release and continuing for the duration of such remission.

This amendment applies only to inmates in penitentiaries and has the effect of reintroducing inequality in remission procedures. For example, an inmate in a provincial prison serving a sentence of two years less one day, if he is granted all his remission both earned and statutory totalling 229 days, will be released unconditionally after having served 490 days of a 719 day sentence. An inmate serving one day more, and thus incarcerated in a federal penitentiary, will serve, if credited with all his remission, 490 days but his release will be a conditional one. For 229 days he will be under the supervision of the National Parole Service and subject to the same conditions as those that apply in the case of an ordinary parole, i.e., he is still subject to suspension, revocation and forfeiture and, if parole is revoked or forfeited he will have to serve his remission time again.

We consider any procedure which discriminates between categories of inmates without a valid reason as unacceptable because it is not consistent with the principle of fairness. All inmates, regardless of length of sentence or institution in which they are incarcerated, should be treated in a similar manner.

The Committee does not see the provision for mandatory supervision for all inmates as an answer to the problem of remission. The conflict remains between the grant of remission and mandatory supervision which is, in effect, continued custody. The system is not coherent if, on the one hand, one Act grants "time off for good behaviour" and another Act requires that such time be served under supervision.

In addition to being inequitable, remission alters the original sentence of the court substantially. To earn time off one's sentence for good institutional behaviour and for applying oneself industriously may be an incentive and have some merit in theory. However, where once statutory remission was an incentive to good institutional conduct, it is now granted automatically to all inmates upon admission to the institution. It is no longer something they must gain but rather something they may lose through violation of institutional expectations. The system, then, is not one of rewarding for good conduct but rather one of punishing the inmate for failure to abide by institutional rules. It could be more accurately described as a threat than an incentive.

The notion that statutory remission should be an incentive to good institutional conduct that should be rewarded is questionable. This could be interpreted to mean that institutional criteria of behaviour have priority over community criteria. Rather than orienting himself to the community through a correctional plan, the inmate becomes institutionalized thus making the transition from confinement to freedom in the community more difficult. Similarly, for earned remission, we believe that "to apply oneself industriously" may constitute good institutional behaviour but it does not necessarily have any bearing on the inmate's future.

It is doubtful whether remission procedures serve any useful purpose as a threat. There is no data available on the extent to which inmates lose any of their statutory remission. But, during the Committee staff meetings with penitentiary and parole staff throughout the country, the view most often heard was that most inmates, even if they forfeit part of their remission during incarceration, are released with most of the remission to their credit. Even though they may have forfeited some remission, it has been reinstated prior to their release date which was established upon admission to the

institution. Thus, it is unlikely that remission procedures represent either an incentive or a threat to good institutional behaviour. Their use as a mechanism of institutional control is questionable.

It is difficult to justify the existence of a procedure that so drastically alters the original sentence of the court, especially since it becomes almost automatic and appears to serve no useful purpose. It may in fact have the deleterious effect of creating a gap between the judiciary and corrections. In the absence of sound reasons to the contrary, the original judgment of the court must be respected. Remission procedures as such have no influence on a correctional plan and do not provide a rational method of release.

In summary, the Committee is of the opinion that:

- Remission procedures, insofar as they are affected by the mandatory supervision provision, are inconsistent with the Committee's principle of fairness since all inmates are not treated in a similar manner.
- The concepts of remission and mandatory supervision are incompatible.
- Normally, inmates should not be unconditionally released before the lawful completion of their sentences imposed by the court.
- Remission is a complex and time consuming procedure of little value since there is no evidence that it is an effective institutional control mechanism and since it does contribute to disunity in the criminal justice system.

Recommendation

6. The present statutory and earned remission provisions of the *Penitentiary Act* and the *Prisons and Reformatories Act* should be repealed.

References

¹ Fauteux Report, p. 61.

² Ouimet Report, p. 351.

THE STRUCTURE OF PAROLE AUTHORITY

The Nature of Parole Tribunals

In 1956 the Fauteux Committee recommended that parole be administered by a quasi-judicial body rather than by a minister of the Crown.¹ The concern was that the parole authority should not be subjected to pressures, that it should be free to act independently. Having examined the operations of the National Parole Board, the Ouimet Committee in 1969 reaffirmed the need for independence so that it would be free "from the possibility of ministerial direction in any aspect of the function of the Board or any member of the Board".² It also reasserted the quasi-judicial nature of the National Parole Board's functions and recommended that it establish panels of three members to interview parole applicants in institutions, decide whether to grant parole and give reasons for the decisions. The Ouimet Committee was thereby responding to the need to bring decision-makers closer to the parole applicant.

The Hugessen Task Force proposals go further. They advocate a completely decentralized parole system of Local and Regional Boards which would be quasi-judicial tribunals subject to the superintending power of the courts.³

We concur with the idea that parole tribunals should be independent. They should be free from pressures wherever these might originate and, in our opinion, free from administrative responsibility for the National Parole Service. Parole decisions should be final and without appeal to the courts and legislation should so provide.

We are concerned with other desirable characteristics of parole tribunals: efficiency, specialization, fair procedures. In Chapters VI to XI, we describe a model for decision-making which we believe is consistent with the principle of fairness. The model demonstrates the extent to which specialized knowledge is required. Ordinary courts are not expected (nor should they be) to have such special knowledge. We have, therefore, rejected recommendations that the parole decision-making function be transferred to the courts.

Parole tribunals must be able to make decisions rapidly. They must meet time requirements as laid down in the parole legislation and must not accumulate large backlogs of undecided cases. Parole decisions cannot be subject to delays as are court proceedings because time constraints are set by the length of sentence. If the sentence in a given case is one year in prison, it cannot be prolonged to two years because the decision-making authority is unable to meet the eligibility date. To be efficient, parole tribunals must therefore be structured to meet time demands. In our opinion, the independence of the parole tribunal is a prerequisite and the legislation should provide for it.

Recommendation

7. All parole tribunals should be formally recognized in the law as independent tribunals within their respective jurisdictions.

Regionalization

As already pointed out in the Report, for a short period of time parole applicants were granted interviews with National Parole Board members. This experiment was discontinued because it became too exhausting physically for the members. As a result, the parole system is highly centralized with all decisions made in Ottawa. The parole applicant is neither seen by Board members nor provided with a satisfactory opportunity to show why he should be granted parole. He makes his written application, usually on a prescribed form, but has no opportunity to discuss with the decision-makers directly what he can and cannot do. Others acting on his behalf are generally restricted to written presentations. The only avenue left to the applicant is an interview with a parole officer who reports in writing to the decision-makers.

The Committee finds the present situation unsatisfactory. We believe that the decision-makers should be in direct contact with parole applicants and that the parole structure should make this possible. Since it is not possible under the present highly centralized system operated by a small number of people, we find that the structure must be reorganized.

The population dependent on the present federal parole authority for release on parole consists of the total penitentiary population and prisoners in all provincial institutions who are serving sentences for offences against federal laws. The federal authority has no jurisdiction over offenders in provincial institutions who are serving sentences for breaches of provincial statutes nor over juvenile offenders charged under the *Juvenile Delinquents Act*. The prisoner population is scattered throughout Canada in more than two hundred institutions, approximately three-quarters of which are under provincial jurisdiction. Provincial governments confine in their prisons approximately twelve thousand of some twenty thousand prisoners in Canadian institutions. All who want to be released on parole (except, to some extent, those sentenced to definite-indeterminate terms in British Columbia and Ontario) depend on the Board of nine people sitting in Ottawa. Whether this prisoner population generates fifteen thousand or only one or two thousand applications for parole, it is clear that nine people cannot travel to all the institutions in Canada to hear parole applicants explain their point of view, plans and expectations.

Nine studies of provincial criminal justice and/or corrections services have been produced since 1968, or are in the process of being published.⁴ Most of the reports agree that provincial parole authorities should be established with responsibility for all offenders in provincial institutions. The Prince Edward Island and the Newfoundland reports do not agree with this view.

The basic principles of this Report also lead to the conclusion that the parole system must be restructured. It is essential that any reorganization respect the following three assumptions discussed in Chapter II.

1) *Protection of Society*. A parole system can achieve some measure of protection of society by the control it exercises over the offenders under its supervision and by the assistance it provides to those who need help to reintegrate into the community. It follows that the more communities the parole system covers the more effective it will be. In terms of supervision, the parole service now operates in approximately thirty-four communities in Canada. Through the assistance of other public and private agencies, the parole system covers many more.

The need to restructure the system also arises from the requirements of decision-making. We believe that the parole authority should be as close as possible to the local situation to discover the best moment to release the offender in order to achieve maximum protection. Occasional or even regularly scheduled visits from a distant point do not permit the parole authority to maintain the close contact that is necessary.

2) *Fairness*. All offenders under the jurisdiction of the parole authority should be dealt with in the same just manner. Prisoners in federal penitentiaries should not be more entitled to have their cases examined automatically or to have personal interviews with the decision-makers than those detained in provincial prisons. All should have the same opportunities. But the principle of fairness goes further. It requires contact between the decision-makers and the inmates affected by their decisions and it should not be just a *pro forma* meeting but one that is governed by rules. It is clear that, unless the number of decision-makers in the federal parole authority is greatly expanded, such regulated contacts with provincial parole applicants are impossible.

Fairness also requires that decisions made about prisoners should, as far as possible, be made by the authorities who have the responsibility, other than by contract, for their detention. In such case, the responsibility for provincial prisoners would be with the provincial authorities. In our opinion the parole system must be adapted accordingly.

3) *Coherence*. The present parole system lacks coherence except insofar as a large proportion of parole decision-making is the responsibility of one central parole body. While this provides some consistency of approach, there are exceptions. The National Parole Board does not have exclusive jurisdiction over offenders sentenced to definite-indeterminate terms in British Columbia and Ontario and, unless provinces have agreed to give up their jurisdiction, it cannot parole offenders sentenced for breaches of provincial statutes. A more serious type of incoherence arises where the provincial authorities detain the prisoner, clothe him, feed and shelter him, observe his behaviour, provide counselling, training and treatment but are prevented from granting him parole. We therefore find that a re-allocation of parole decision-making structures is necessary.

Recommendation

8. Parole decision-making should be regionalized.

While there are a number of ways to accomplish this reorganization, they fall into three basic patterns:

- Creating many sub-units of an enlarged federal parole authority to meet parole needs of all federal and provincial inmates.

- Assigning parole decision-making to provincial authorities for all federal and provincial inmates.
- Dividing an enlarged federal parole authority into a relatively small number of sub-units and assigning responsibility for paroling of provincial inmates to provincial governments.

We reject the first two patterns as not meeting the requirements of our basic assumptions. The first would lead to incoherence because the provincial authority detaining the prisoner would have no jurisdiction over his parole. There would be no assurance of continuity of treatment of the inmate even if there were promises of cooperation between two independent agencies responsible to two different levels of government.⁵ The second alternative is rejected on the same grounds since it merely reverses this situation. We find that the third offers the most coherent pattern of parole administration because, in the present constitutional framework, it meets, as far as possible, the assumptions we have made in our concept of parole.

There is a further justification for the arrangement under which each level of government would provide its own parole administration. The National Parole Service now provides service to provincial correctional systems by interviewing inmates, by obtaining reports from agencies and by exercising supervision over inmates paroled from provincial institutions. But, the situation is changing. The National Parole Service and the Canadian Penitentiary Service are merging into a single corrections agency.⁶ The National Parole Service may, thereby, cease to be a free agent. Its primary responsibility would be to the federal inmate, which is probably as it should be if a coordinated approach to an inmate's correctional plan is to be achieved. Provinces should, therefore, establish their own parole authorities and make use of their own resources to provide case preparation and supervision services.

We believe that the structure of the federal parole authority should be adapted to the administrative organization of the institutional services. Since the Canadian Penitentiary Service is divided into five regions, the parole authority in our opinion should also constitute five sub-units in addition to a headquarters unit.

Recommendations

- 9. The Federal Government should maintain a parole authority for inmates sentenced to imprisonment in federal institutions.**
- 10. The authority to parole inmates sentenced to imprisonment in provincial institutions should be transferred to provincial governments.**
- 11. The federal parole authority should consist of a Headquarters Division and Regional Divisions corresponding to Canadian Penitentiary Service Regions, all to constitute one board.**

CONTRACTS. In recent years the federal and provincial governments have entered into contracts for correctional services and there are possibilities of more such contracts in the future. This results in a situation where provincial prisoners can be detained in a federal institution or federal inmates in a provincial facility. We believe that governments

entering into such contracts should retain parole responsibility for their own inmates. Provincial parole authorities would be structured to decide short term cases; the federal parole authority, long term cases.

Organizational Framework

1) *Federal Parole Authority.* Part of the structure of the proposed federal parole authority has been outlined above in relation to regionalization. Our concept is that the six Divisions (five Regional and one Headquarters) constitute a single parole tribunal with all members having equal status in every respect with the exception of one who would be appointed to carry out additional duties as Chairman. All Divisions would be under the direction of the Chairman who would have responsibility for deployment of the members of Headquarters Division and, in a general manner, members of Regional Divisions. In turn, each Regional Division would be directed by a Regional Chairman in its day to day operations subject to the long term demands that may be made by the Headquarters Division Chairman. It is not our purpose to determine the administrative requirements in detail. But certainly, the Chairman of the federal parole authority will have to delegate some administrative duties to the Regional Chairmen.

We cannot predict accurately the caseloads of Regional Divisions and the Headquarters Division and, therefore, cannot determine the number required to administer the parole statute in the federal system. The Hugessen Task Force examined this problem and attempted some calculations for their proposed system. These calculations cannot be applied to the system we recommend since they are based on the creation of numerous Local Parole Boards and several Regional Parole Boards some of which would have jurisdiction in provincial institutions. The Task Force also proposed that parole authorities have a role in sentencing, classification and transfers of inmates, review of Local Parole Board decisions by the Regional Parole Boards, etc. It recognized that the logistics are difficult and its conclusions remain tentative.⁷

Our proposals are based on transfer of parole authority to the provinces for prisoners under provincial jurisdiction and formation of six Divisions of the federal parole authority to deal with prisoners under federal jurisdiction. We believe that a minimum of five full-time members in a Regional Division of the parole tribunal could provide the expertise and wisdom necessary to make all types of decisions. Protection against “undesirable” decisions would come from the review and monitoring procedures. As some Regional Divisions would have difficulty in managing their workload with only five members, provision should be made for the appointment of up to nine full-time members.

The Headquarters Division will also require at least five full-time members. Whether more than five are required will only be determined by experience with reviews over a period of time. The Headquarters Division, pursuant to rules of practice which it will develop will screen applications for reviews and reject those that are frivolous or have no merit. While we do not foresee a need for more than five members we believe it desirable that provision should be made to allow appointment of as many as nine members.

Since workloads are impossible to predict, we believe that provision should be made in the legislation for appointments of part-time members who would work for short periods as required. This would provide the kind of flexibility that is needed to respond

to fluctuating workloads. Such part-time members could also provide assistance when full-time members are ill, away on leave or absent for any other official assignments. They would have to be appointed for an appropriate length of time to acquire experience and to provide the maximum amount of feedback to the community generally and to the professions to which they belong. The cost of a part-time member to the system would certainly be less than that of a full-time member who is not kept busy. The dividends in public participation and information might not be available otherwise. Use of part-time members should be arranged so that more time to study case files would be provided for them than is allotted to full-time members.

2) *Provincial Parole Authorities.* We believe that the structure of provincial parole authorities should be patterned on that proposed for the federal. Can such “complex” parole structures be justified for small provincial jurisdictions? We think they are justified in principle. In practice, the structures could be tailored to the size of the workload. In a small province with few prisoners in its institutions like Prince Edward Island, parole decisions were required in less than twenty cases for each of the last six years for which National Parole Board statistics are available.⁸ In the system proposed in Chapter VI, we would expect many more parole applications than under the present parole system, but the number cannot be determined with accuracy on the basis of available statistics. In 1969, those convicted of indictable offences in Prince Edward Island were disposed of in the following manner.

Convictions for summary offences resulted in 370 prison terms. But this number does not represent the actual number of persons convicted since one person may have been convicted more than once. What is known is that 364 of these convictions involved intoxication which probably means a very short period in detention (a few weeks or even a few days) for an unknown number of people. In any event, the numbers are small and

TABLE 1
Sentences of persons convicted of indictable offences in
Prince Edward Island, 1969

Type of sentence	Number
Suspended sentence without probation	16
Suspended sentence with probation	19
Fine	70
Gaol (under 1 month)	4
Gaol (1 month-under 2)	4
Gaol (2 months-under 3)	2
Gaol (3 months-under 6)	13
Gaol (over 6 months)	9
Penitentiary (2 years-under 5)	15
Total	152

Source: Statistics Canada, *Statistics of criminal and other offences, 1969*. Cat. 85-201.

the caseload of the parole authority would also be small, perhaps no more than five or six cases per month. This might represent less than one day's work studying the files and approximately the same amount of time for the parole application hearing for each of two part-time parole authority members who would need to be assigned. Surely, individuals can be found who would consider devoting their time to this task for an acceptable honorarium and expenses. Sufficient numbers of part-time parole authority members could be appointed to constitute the parole tribunal which could decide on the original parole application and review the decision should it be necessary. The two required to interview the parole applicant would not also hear the review if one should be made. Consequently, a parole authority with five part-time members would probably be able to do the job.

For provinces with larger inmate populations, it would be a matter of adjusting the number of part-time and full-time members to suit the workload. For provinces with very large numbers, members of the parole authority would be appointed on a full-time basis. The framework would be the same as for the federal authority, i.e., one Headquarters Division and an appropriate number of Regional Divisions.

Recommendations

- 12. The Headquarters Division and each Regional Division of the federal parole authority should consist of not fewer than five and not more than nine members.**
- 13. One member of the Headquarters Division of the parole authority should be designated as Chairman who shall be the chief executive officer of the full parole board.**
- 14. One member of each Regional Division of the federal parole authority should be designated as Chairman of that Division for administrative purposes.**
- 15. The structure of provincial parole authorities should, where possible, be patterned on the structure of the federal parole authority.**

Functions of Parole Authorities

1) *Headquarters Division.* In our concept of parole authorities, we see the need for a central unit which would be responsible for matters that are different from those dealt with by the five regional units. In later chapters, we outline how parole application hearings would be conducted, requirements for review procedures and similar questions which have a bearing on the functions of the various units of parole authorities. The Headquarters Division is seen as the Division responsible for reviewing some of the decisions of the Regional Divisions. The other functions are mainly those that have to be centralized and integrated for greater efficiency: monitoring the operations of the Regional Divisions and maintaining liaison with them; coordinating public education; coordinating policy formulation; and collecting data. Regional Divisions cannot operate in isolation because there is a danger of creating disparities in spite of adherence to common standards. Consequently, the Headquarters Division must be actively involved with the Regional Division in various ways, such as exchanging members on a temporary basis; keeping all Divisions aware of the activities of the others; assigning public relations tasks as required in the regions; requesting participation in policy questions, etc. The value and credibility of the Headquarters Division will rest on the extent of its contacts

with the Regional Divisions. The Regional Divisions will also function more efficiently and credibly if they are kept informed on happenings in the other Divisions. A desirable degree of uniformity must be maintained both by standards established by law and by the action of the Headquarters Division.

Recommendation

16. The Headquarters Division of the parole authority should have the following functions:

- a) review of decisions rendered by a Regional Division.**
- b) coordinating public relations, and public education.**
- c) originating and coordinating formulations of policy.**
- d) monitoring the operations of Regional Divisions and maintaining liaison with them.**
- e) collecting and coordinating data.**

2) *Regional Divisions.* Basically the need for Regional Divisions of the parole authority is to bring the decision-making process closer to the parole applicant and to ensure that a decision made by a Regional Division can be reviewed by the Headquarters Division without the same decision-makers passing judgment on the same case twice. Our concern is that the process be completely fair. We consider that the Regional Division should have full parole jurisdiction for all cases within its region. It would be inappropriate for the Regional Division not to have full jurisdiction. If certain categories of cases were reserved for Headquarters Division such as dangerous offenders, murderers, dangerous sexual psychopaths, it would mean that there would be no other opportunity within the system to review such cases. The necessary protection against capricious or unwise decisions by a Regional Division lies in the review process and in monitoring and information procedures that must be established.

Regional Divisions also have a role to play in public relations and education, policy formulation and data collection. While some public education programs are of such universal character that they should originate in the Headquarters Division, there are others that have a more regional focus and it should be the role of the Regional Division to carry them out. In policy formulation, we believe that Regional Divisions will encounter situations and practices that will require examination and perhaps adoption by other units. Consequently, we see a role for Regional Divisions in originating policy ideas. They should be submitted to the Headquarters Division which would be responsible for coordinating discussion with other Divisions and their eventual adoption or rejection. Data collection is an essential feature of the system and the Regional Divisions must be bound to provide the information. Failure to do so by any Regional Division could paralyze the whole system.

Recommendation

17. The Regional Divisions of the parole authority should have the following functions:

- a) deciding on applications for parole and temporary parole, suspension, revocation and other forms of parole terminations.**

- b) public relations and public education.**
- c) originating policy ideas and participating in setting policy.**
- d) data collection.**

MEETINGS. To achieve the degree of uniformity desirable in the operations of Regional Divisions and to decide on policies, we do not consider it adequate that Headquarters Division only take charge of the proposals submitted and coordinate the gathering of opinions on those proposals. Headquarters Division members should acquire experience or maintain their involvement in deciding cases by being assigned periodically to Regional Divisions. These periodic assignments might be only to replace an absent member of the Regional Division but they should be deliberately arranged if such opportunities are too infrequent. Regional Division members should also acquire experience in other regions than their own as well as hearing reviews by sitting on the Headquarters Division. Clearly, they must not be assigned to review a decision in which they originally participated. We further consider that, in addition to these interchanges, a policy of regular annual or more frequent meetings should be adopted.

Recommendations

18. Members of the Headquarters and Regional Divisions of parole authorities should meet periodically to discuss and decide on policy questions and other relevant matters.

19. The Headquarters and Regional Divisions should exchange members for short periods of time to provide experience and a broader perspective.

Composition of Parole Authorities

In our view, most of the members of a parole authority should, if possible, be full-time members. For emergencies and short periods of time part-time members might be required. One of the criteria for selection of part-time members should be that their regular time schedules are flexible so they can discharge their parole duties on short notice.

The Fauteux Report, after setting general qualification requirements for members of the National Parole Board, made specific suggestions about the composition of the Board.⁹ The Ouimet Committee recommended that the National Parole Board include representatives "from different disciplines appropriate to its functions".¹⁰ The Hugessen Report took a different view in suggesting a more rigid composition. It proposed representation from specified disciplines and fields of work and that each board have the recommended full complement of the designated categories.¹¹ In our view, the composition of the membership of the parole authority should not be set by law in a rigid pattern. The requirements should be of a more general nature. Where conditions warrant, for example, a Regional Division should include representation from native groups in the region. All members of Regional Divisions should, as far as possible be from the region in which they will act. Members of a parole tribunal should have broad experience, be well established in their careers, mature and independent. When fully constituted, any Division of the parole authority should be able to call on a wide variety of professional opinion.

Recommendations

20. The composition of the various Divisions of parole authorities should not be rigidly prescribed by law but members should be selected on the basis of broad experience, knowledge of the criminal justice field, maturity, independence and, as far as possible, should be from the region where they will act. Representatives of native groups should be selected wherever appropriate.

21. The appointment of members to various Divisions should be for a term of years sufficiently long to make it professionally interesting and the term may be renewable.

The Structure of Parole Services

1) *National Parole Service.* Reorganizing the structure of the federal parole authority into various Regional Divisions to carry out the functions we have proposed has profound implications for the National Parole Service. It too must regionalize its delivery of case investigation and supervision services. Another factor to be considered is our recommendation regarding the independence of parole tribunals which would remove the National Parole Service from the direction of the National Parole Board. It then becomes accountable for its operations through the departmental structure to the minister without receiving any input from the National Parole Board. Testimony before our Committee referred to the gradual integration of the National Parole Service and the Canadian Penitentiary Service into what has been called a corrections agency. This also would drastically affect the structure of the service.

If integration of the services is completed soon, how should the new corrections agency be structured so that it provides the case investigation and supervision services required by the proposed restructured independent parole authority? If integration is not achieved and the National Parole Service remains an autonomous agency, what should its structure be? There are probably as many answers to both questions as there are administrators.

Our interest is that restructuring the National Parole Service (or new corrections agency) should meet the standards that we propose. The case investigation function must be so organized and carried out as to ensure that correctional plans for individual inmates are prepared and monitored. We also attach great importance to the supervision function and whatever organizational framework is created must meet improved supervision standards. This new structure must be required by law to carry out these two functions, either directly or through contracts with private agencies. A conflict or a refusal to cooperate could paralyze the parole authority.

2) *Provincial Parole Services.* In most provinces, there are probation agencies that can carry out the information gathering and parolee supervision functions since they already have a similar role in relation to other offenders released conditionally by the courts. Where a province does not have a probation agency, it has other services that could be assigned the parole service functions without too many adjustments. We have reference to welfare services that have similar roles in collecting information on applicants for welfare and maintaining a close and continuing contact with recipients. Very often they are the ones that have the first contact with an offender's family and are familiar with all the circumstances of the offender. A provincial government would, therefore, not

be prevented from establishing a parole authority because of lack of resources to gather information on an offender for the parole authority and to exercise supervision over the parolee. Provincial authorities could also contract with private agencies for community assessments and supervision of parolees. Consequently, there is no need for very elaborate reallocation of resources.

Recommendations

22. The National Parole Service should be required by law to provide case investigation and supervision services to the federal parole authority either directly or through contracts with other public or private agencies. A corresponding legal provision would be required to provide case investigation and supervision services to provincial parole authorities.

23. The National Parole Service should be restructured on a regional basis similar to the recommended reorganization of the federal parole authority.

24. The roles of the National Parole Service and the Canadian Penitentiary Service in developing and monitoring correctional plans of inmates and exercising supervision over parolees must be carefully defined and coordinated. Whether coordination is achieved by integration of the two services or through separate and autonomous administrations, we attach the utmost importance to the coordinated delivery of service to the inmate.

References

¹ Fauteux Report, p. 80.

² Ouimet Report, p. 339.

³ Hugessen Report, p. 46.

⁴ McGrath, W. T., *Report of the Alberta Penology Study*, Edmonton, Queen's Printer, 1968. (McGrath Report)

Quebec, Commission of Enquiry into the Administration of Justice on Criminal and Penal Matters in Québec, *Crime Justice and Society*, Quebec official Publisher, 1968. (Prévost Report)

Barrington, R. W., *The Report of the New Brunswick Corrections Study Committee*, New Brunswick Department of Justice, 1969. (Barrington Report)

Barrington, R. W., *The Report of the Prince Edward Island Corrections Committee*, Prince Edward Island Department of Justice, 1971. (Barrington Report)

Jubinvill, R., *Correction Services in the Northwest Territories. Report of the Study Committee*, Department of Social Development, Northwest Territories, 1971 (Jubinvill Report)

Matheson, M. A., *Corrections Study Committee Report*, Saskatchewan Department of Welfare, 1971. (Matheson Report)

Manitoba, Department of Health and Social Development, *The Rise of the Sparrow. A paper on Corrections in Manitoba*, Winnipeg, Queen's Printer, 1972.

Matheson, M. A., *Task Force on Correctional Services and Facilities. Summary*, Department of the Attorney-General of British Columbia, 1973.

Couse, K., *Report of the Newfoundland Corrections Study Committee*, Department of Justice of Newfoundland, 1973. (Couse Report)

⁵ Committee Proceedings, March 8, 1972, p. 26.

- ⁶ Committee Proceedings. June 14, 1973. p. 12.
Committee Proceedings. December 16 and 17, 1971. p. 45.
- ⁷ Hugessen Report, pp. 14-16.
- ⁸ National Parole Board, Statistical Reports for 1966 to 1971.
- ⁹ Fauteux Report, p. 80.
- ¹⁰ Ouimet Report, p. 339.
- ¹¹ Hugessen Report, p. 51.

A MODEL FOR “DISCRETIONARY PAROLE”

The Committee recognizes that some limitations must be placed on the discretion of parole authorities just as it believes that the discretion of the courts in sentencing should be restricted. We have stated that parole authorities should not consider cases from a clemency viewpoint, nor should they assume the role of sentence review tribunals, nor should they be in the business of managing institutions through opportunely timed parole releases. Their concern is confined to the timing of inmate release to achieve both the maximum social protection and the optimum benefit to the offender in his social reintegration.

We suggest the following limitations on the exercise of discretion by parole authorities. As a general rule, the power to intervene during the first third of a definite sentence should be strictly limited. During the last third, release on “minimum parole” should be, to a large extent, at the discretion of the parole applicant. (See Chapter VII.) It is during the middle third of definite sentences (usually after the parole eligibility date) that parole authorities should be able to exercise their widest discretion. Even though this discretion would be regulated by legal criteria and procedures, we have designated this release as “discretionary parole”.

Right to Apply for Parole

It is a popular misconception about the parole system that all inmates have the right to apply for parole and that this right is protected by law. The fact that the federal Parliament enacted the *Parole Act*, which obliges the parole authority to review cases of federal inmates when they apply, appears to be the basis of that right. However, there is sufficient doubt that this right is effectively protected to justify amending the legislation in order to protect it.

There is a well recognized tradition that everyone has the right to petition the Crown for redress of grievances or to submit any matter for consideration by the Crown. The ordinary citizen has no problems since his freedom to act is not restricted. But the prisoner is in no such position: his movements are restricted; his right to communicate has never been fully defined; and there is nothing to prevent institutional authorities from denying or severely restricting whatever rights he may have. In fact, his communications could be intercepted. Deliberate interceptions or negligence in forwarding applications promptly are both very serious matters that can remain undetected or overlooked with impunity.

Another way to deny the right to apply for parole is to refuse to provide information on how to exercise the right. Information about parole is contained in statutes, booklets, forms and other official documents. Without them, an inmate can be prevented from stating his case. In some institutions relevant documents are rare; in others, non-existent. The reason given for not obtaining documents to assist inmates in making their applications is usually that there is no provision in the budget to buy them. Institutional

administrations that are guilty of this approach should be required to correct the situation.

To ensure protection of the right to apply for parole we recommend below the expansion of a system of automatic collection of information which would bring most cases of inmates to the attention of parole authorities. We also propose, in the next chapter, inmate entitlement to parole for the last third of definite sentences. Nevertheless, it should be understood that inmates should be free to refuse any kind of parole. We think they should have the right to serve their sentence in confinement.

Recommendations

25. Every offender sentenced to a federal or provincial institution should have the right to apply for parole and this right should be incorporated in the parole legislation.
26. The administrator of an institution should be required to forward a parole application to the appropriate parole authority within seven days of receipt.
27. Institutions should be required to keep available for inmates information and documents relating to parole.
28. An inmate may refuse to be released on parole.

Automatic Collection of Reports

One of the features of the present parole system which distinguishes between federal and provincial inmates is the automatic review of cases. The *Parole Act* and Regulations oblige the National Parole Board to review automatically the case of "every inmate who is sentenced to imprisonment in or transferred to a penitentiary for two years or more."¹ But review of cases of inmates serving a sentence of imprisonment of less than two years is made "upon application by or on behalf of the inmate."² The law also requires that an inmate, whose case is being reviewed automatically, must advise the parole authority in writing if he does not wish to be granted parole. If he changes his mind after giving such a written notice, he must submit another notice in writing.

The automatic system has several advantages over the system of review upon application. It ensures that the parole authority will take cognizance of the case and this, to some extent, protects the inmate's right to apply for parole. Since collecting reports is automatic, the file in which documents are accumulated is created as soon as the offender enters the institution and his admission form is forwarded to the parole authority. The parole authority is then able to obtain information about every aspect of the case within a short time after admission and, at the appropriate time, establish the parole eligibility date. Notice of this date is forwarded to everyone concerned. The file is returned to the parole authority on the parole eligibility date for a decision whether to grant or deny parole. This system applies to federal cases only and operates automatically whether or not an application for parole is received. We assume that it would be continued.

Can the automatic system be extended to all cases in provincial institutions, thereby creating an obligation on provincial parole authorities to review cases automatically? Unfortunately, the answer must be no. Some provincial correctional systems are so well organized and managed that, within a few hours after admission, a file on the new inmate

has been created and information is already being accumulated. Others, for the present, are not as well equipped to collect information in a central location for use by the provincial parole authority. Also, sentences served by provincial inmates are generally very short, sometimes of a few hours' or days' duration. Despite difficulties that will no doubt ensue, we recommend that the automatic review system apply to all sentences of six months or more. There is evidence that some correctional institutions are able to process inmates within a few weeks through a variety of complex programs. It is therefore feasible to adopt and carry out a correctional plan in sentences of six months or more. Should inmates serving less than six month sentences undertake similar intensive programs and become good candidates for parole, they should also have the right to be considered for parole upon application.

Proposals are made in Chapter VII to change the present mandatory supervision provisions of the parole system to make the last third of the sentence a period of parole to which an inmate is entitled. This is called "minimum parole". It requires an extension of the automatic system which will provide for notification to the inmate, and all concerned, of the date on which he becomes entitled to this form of parole. Again, as with the parole eligibility date, the inmate would be obliged to signify, in writing, whether he wishes to be released on parole or serve the remainder of his sentence in detention.

Recommendations

29. In cases of imprisonment for six months or more, parole legislation should provide for automatic collection of reports, for automatic setting and notification of discretionary parole eligibility and minimum parole entitlement dates and for automatic case examination.

30. In cases of imprisonment for less than six months, parole should only be considered upon application by the inmate or someone on his behalf.

SUBSEQUENT REVIEWS. Section 3(1)(c) of the parole Regulations now require the parole authority, when it denies parole, to:

... continue to review the case of the inmate at least once during every two years following the date the case was previously reviewed until parole is granted or the sentence of the inmate is satisfied.

This ensures that the case of the inmate serving a long sentence will be brought forward periodically if he is not granted parole on the first date on which he became eligible for release on parole. This automatic review every two years is a desirable feature of the present parole system which should apply to all who have long or indeterminate terms.

At present, Section 694 of the *Criminal Code* requires an annual review by the parole authority of the condition, history and circumstances of the person sentenced to preventive detention to determine whether he should be paroled. The reason for creating a special obligation for this category of offenders is not clear except that incarceration is for an indeterminate period. Those sentenced to life imprisonment are in the same situation yet no such review requirements have been set. We found no justification for making provisions for persons undergoing preventive detention that should not also be

made for those serving life sentences or vice versa. In fact, it is our view that eligibility requirements for both categories should be the same, i.e., once every two years.

Recommendation

31. In all cases where parole has been denied and there remains a period of two years or more before the inmate becomes entitled to minimum parole or if the inmate is serving a life sentence or an indeterminate period in detention, the parole authority should be required to reconsider the case at least once every two years following the date of the previous review.

Eligibility for Parole

MINIMUM TIME TO BE SERVED. The history of eligibility time rules is not a glorious one. During the Remission Service period when the *Ticket of Leave Act* was in force, the rule was: no interference until approximately one-half of the sentence has been served. It was followed to a large extent. There were many other restrictions regarding previous records, use of drugs, and previous clemency, etc.³ The result was a relatively predictable system.

Time requirements under the *Parole Act* have, for the most part, been more generous. The minimum time to be served was one-third of the sentence or four years until recently when the rule was modified to one-third or seven years. Over the years, several changes were made for commuted death sentences. The rule changed as modifications were made to the law regarding the death penalty in recent years. The discretion of the parole authority in these cases has been transferred to the Governor in Council. The National Parole Board, by law, can only recommend parole to the Governor in Council but not before at least ten years have been served. The rules have also recently been changed for those whose paroles have been forfeited. They now must serve one-half of the term of imprisonment, rather than one-third, before again becoming eligible for parole. Time rules are thus becoming more complex. The complexity is compounded by the fact that parole Regulations provide very broad powers for exceptions to be made. The only rules which allow no exceptions are those applying to cases which must be decided by Governor in Council. Time rules make a system predictable but frequent changes and the power to make exceptions tend to do the opposite; they make it unpredictable, arbitrary, erratic and even unfair.

There are two opposing views towards time requirements. Some advocates of time restrictions would make them so rigid and lengthy as to require the serving of one-half to three-quarters of a term of imprisonment before an inmate could be considered eligible for release on parole. There would be no exceptions. Others propose a system without any restrictions. They would allow the parole authority complete discretion to release anyone on parole whenever it considered the time appropriate. The system would be so flexible that there would be no need to provide for exceptions since all cases would be judged on their individual merits. We have chosen a position which accords with our definition of parole and our proposed system of sentencing.

Time requirements are now set by parole Regulations which can be modified by Order in Council. The advantage of this procedure is that there is no need to enact legislation to change the Regulations. The matter can be dealt with quickly without public discussion. In our view, however, it is the responsibility of Parliament to decide what behaviour should be defined as criminal and, by the maximum penalty it sets, to determine the gravity of the behaviour. Time regulations which set the minimum time to be served before parole eligibility are the lower limits of the seriousness of this behaviour. It is our view, therefore, that Parliament should set out in the law both the maximum and minimum limits of the gravity which it attaches to criminal behaviour. This would lead to less flexibility but it would prevent frequent and hasty changing of Regulations to meet events which have no relation to the seriousness of the behaviour. More stable time regulations will be fairer in the long run.

The Committee has concluded that the time requirements should be simplified. Special categories with different time rules should not be created needlessly. The recent change which made a special category of those who have forfeited parole does not seem justified. We do not accept the reasoning that, because a parolee commits one offence which results in forfeiting his parole, he should be treated differently under parole legislation from the offender who has committed many offences.

We believe that the following time requirements should be incorporated in parole legislation:

- An inmate should be required to serve one-third of his sentence before parole may be granted. This should apply to all sentences whether they are being served in federal or provincial institutions. The longest minimum provided should be seven years for definite sentences.
- For life sentences and indeterminate sentences of preventive detention, the minimum time required to be served before parole may be granted should be ten years. (See Chapter XI.)

It must be clearly understood that the setting of time requirements does not mean that an inmate will be automatically released after one-third of his sentence. All that is meant is that he becomes eligible for parole after one-third but eligibility does not mean automatic parole.

Similarly, murderers serving life imprisonment will not be granted parole automatically after ten years. If and when parole is granted, whether after ten or twenty years or more, will only be determined on the facts of each case.

Recommendations

32. The minimum time to be served before eligibility for release on parole should be prescribed by statute rather than by regulation.
33. The minimum time to be served prior to becoming eligible for release on discretionary parole should be one-third of the term of imprisonment or seven years whichever is the lesser and ten years for persons serving sentences of life imprisonment as a minimum punishment.

The power to make exceptions should be used sparingly and certainly not on the basis of the "Guidelines" quoted in Chapter I. It was represented to us that releases sometimes have to be arranged to meet school entrance dates, seasonal employment, and other similar deadlines. We recognize that these may have to be met but we believe that temporary parole (see Chapter VII) provides the flexibility to meet such time limits. The broad discretion needed to make exceptions to eligibility time requirements is not necessary for most cases. The only instance where it might properly be exercised would be on the special representations of a court to a parole authority at the time of sentencing. While the authority should not be bound by such recommendation, it should have the power to act.

Recommendation

34. Where, at the time of sentencing, a sentencing court or, subsequently, a court of appeal makes a recommendation, the parole authority may make an exception to parole eligibility time requirements.

OTHER RELEASE CRITERIA. The powers of the National Parole Board to grant parole are limited by three criteria set out in Section 10 (1) (a) of the *Parole Act*. These are stated in terms which are vague and, in our opinion, of little use in determining when and if parole may be granted. The Board must consider whether "the inmate has derived the maximum benefit from imprisonment", whether his reform and rehabilitation will be "aided by the grant of parole", and that his release "would not constitute an undue risk to society". It is difficult enough to determine what constitutes "an undue risk" without having to establish what is meant by "maximum benefit from imprisonment" or "reform and rehabilitation. . . will be aided. . ." The instruments measuring human behaviour are still so imprecise that the three criteria do not really restrict the power of the National Parole Board nor do they provide very much assistance in making decisions. What are the benefits of extended confinement in relative isolation? Would release on parole aid such a "program of rehabilitation"? How risky would it be? In our view, legal criteria to determine whether to grant or refuse parole should be more easily measurable. Subjective judgments should be reduced to a minimum.

One measurable criterion which we approve is the minimum time limit of one-third of the sentence or seven years whichever is the lesser. The other criteria should be based on the principle of protection of society and on the concept of parole as one step in the correctional process. For protection of society, the law must require that the parole authority shall not grant parole if the release of the inmate constitutes a serious danger or undue risk. This is admittedly the uncertain aspect of parole decision-making which is unavoidable – the one point where reasonable guidelines are lacking. In relation to the correctional plan concept, the requirement should be that the parole authority shall not grant parole unless the inmate has undertaken to carry out a correctional plan and release on parole will aid in carrying out that plan.

The correctional plan has been called many things: prescription programming,⁴ contract programming, a step in the correctional process, a treatment program, etc. These terms have been used to designate the processing of the inmate in a methodical manner according to a plan developed jointly by him and the institutional and parole staff, from

the moment he enters an institution. We view parole as a substantial benefit that an inmate must earn by undergoing a testing process. If he wants parole, he must meet the requirements of the correctional plan so established. If he decides that he does not want parole, his alternative is to serve the sentence in confinement.

A correctional plan should cover all aspects of the life of an inmate, provide an outline of goals to be achieved while he is incarcerated, extend through his parole, and be reviewed periodically to assess progress and to redefine the goals to be attained.⁵ For example, an inmate should strive to attain objectives in various spheres of his life, e.g., social, vocational, legal, family, financial, etc. He should be assessed on the extent to which he improves his educational or vocational skills. He should repay his victim, if any, even if it is only a nominal amount and he should be judged on the effort he devotes to this undertaking. Should he require psychiatric treatment or counselling, his response to the treatment should be taken into account. His total life situation might require only a minimal amount of readjustment and effort on his part but it should be fulfilled before he is judged to have passed the test and earned consideration for release on parole. In brief, the complexity of the correctional plan would be related to the level of the individual's needs.

While correctional plans must be tailor-made to suit the needs of the individual, they cannot disregard statutory limitations affecting institutional and parole agencies. They cannot be viewed on the same basis as a medical treatment plan in a hospital setting where the patient's recovery is not restricted by considerations of public protection, deterrence, moral condemnation of behaviour, etc. Written submissions and several witnesses appearing before the Committee proposed the partial or complete removal of time restrictions.⁶ This suggests that any correctional plan must be like the medical model which provides for the patient's release as soon as he is able to function on his own. Because medical treatment is limited only by the ability of the patient to get well, it does not follow that correctional treatment should be similarly restricted. We do not accept that correctional plans can be based entirely on the same considerations.

As for the role of the parole authority in a correctional plan, we are of the view that it should be informed periodically of the plans as they are formulated in order to examine the extent to which they meet legal requirements and to express opinions on their adequacy without committing itself to granting parole. It should rather commit itself gradually to another stage of the plan as various goals are attained thus making parole decision-making a gradual process.

It is impossible to foresee all possible combinations which may constitute a correctional plan. Proposals must necessarily deal with matters in a general manner and leave the sorting out of individual cases to the officials directly responsible for them. But we believe that the concept of an individual correctional plan is applicable to all those sentenced to incarceration whether for long or short periods of time and whether they are capable of formulating plans or not. Parole and prison services should supplement and coordinate this kind of individual correctional programming to attain the maximum good for the community and the offender.

Recommendation

35. Parole legislation should provide for the following parole release criteria. The parole authority shall not grant parole:

- a) unless the inmate has served one-third of his term of imprisonment or seven years whichever is the lesser, or, ten years in the case of persons serving sentences of life imprisonment as a minimum punishment, subject to the exception set out in Recommendation 34.
- b) unless the inmate has undertaken to carry out a correctional plan.
- c) unless the inmate's release on parole will aid in carrying out the correctional plan.
- d) if the inmate's release on parole constitutes a serious danger or undue risk.

Hearings

Canada's *Parole Act* does not refer specifically to hearings as a part of parole application procedures but only to "personal interviews". Neither is the parole authority obliged to grant an interview to the applicant nor to any person acting on his behalf. Personal interviews are part and parcel of many other parole systems, e.g., British Columbia, Ontario and several U.S. jurisdictions. The written briefs we received favoured the practice although there were minor criticisms on length of interview, rules of procedure, etc. We have already referred to the experiment under which the nine members of the National Parole Board travelled across Canada to meet inmates on their own ground. The practice was discontinued but we trust that with the increase in the number of Board members, it will be resumed and that a procedure to meet standards of fairness is established more formally. We believe that the legislation should provide for the right to a hearing.

Recommendation

36. Parole legislation should provide for the right to a hearing for inmates who have applied for discretionary parole.

Arguments for and against hearings, the right to due process, representation by counsel, and other related protections have been discussed by many others.⁷ The Committee took cognizance of these views and proposes rules governing hearings that meet what it considers to be minimum standards of fairness, as follows:

- written notice of hearing,
- disclosure of relevant information,
- right to be present and to be heard,
- giving reasons for the decision.

1) *Written notice of hearing.* Two parties are interested in the outcome of the hearing: the inmate and the Crown in the person of the Attorney General of the province where the inmate is detained. In our view, there should be a designated official named by the Attorney General to represent the public interest in the outcome of the hearing. It might even be necessary to forward notice of the hearing to the Attorney General of the

province where the inmate was originally convicted and/or in the province of destination, if he is released on parole, should it be different from the province of incarceration. Should either or both of the latter wish to make representations they would act through the Attorney General of the province where the inmate is detained and the hearing is being held. The Attorney General should not be required to designate an official to attend all hearings but there may be occasions when it would be desirable for the official to attend in order to submit representations to the parole authority in the presence of the inmate.

Seven days notice should be given to everyone concerned to prepare for the hearing. The inmate would have to decide who, if anyone, will assist him. Refusal to extend the deadline should not be grounds for reviewing the decision. The restrictions would be equally applicable to the Attorney General.

2) *Disclosure of relevant information.* Rules of procedure for a hearing must provide for disclosure of facts on which the decision will be based. This is the only way that a parole applicant can take issue with information that is erroneous. To make decisions on inaccurate or false information is unjust and the applicant must be able to contest it. He should have the right to see the complete information on which the decision will be based at the time he receives notice of the hearing date. This will give him time to prepare for the hearing. The Attorney General would have the same right to information.

There can be two exceptions to this right to disclosure. The parole authorities could deny right of access to information which, if revealed, would:

- endanger the security of the state.
- endanger the security, mental or physical, of the parole applicant or any third parties.

When denying an inmate access to certain information, the parole tribunal would be obligated to tell him that it is being withheld and he could, if he wishes, seek review of this decision through the review procedures provided.

Whenever correctional authorities suggest disclosing the information they receive, there are objections by the agencies supplying it. In our view, for the proper functioning of the parole authority, it is essential that information be provided in such a manner that it can be disclosed at the appropriate hearings, subject to the two exceptions noted above. Reporting agencies such as the police, aftercare agencies and institutional services must trust the parole authority to exercise good judgment when determining what information can be shown to the inmate. The parole authorities will also have to develop complete guidelines to deal with information received. Experience with pre-sentence reports prepared for the courts already exists and, since files on parole applicants contain similar information, there should be enough knowledge available to avoid serious problems. No such problems have been brought to the attention of this Committee.

3) *Right to be present and to be heard.* A parole system that claims to act fairly in deciding on a parole application without the presence of the applicant may always act fairly but it will never convince the applicant of this if the decision is unfavourable. The system must not only act fairly but must be seen to act fairly by the person directly affected. No parole decision should be taken without a hearing and no hearing should

take place without the presence of the parole applicant. Consequently, hearings requiring the presence of a complete parole tribunal should be scheduled when all members can participate. Decisions must not be reserved by an incomplete tribunal to be taken later behind closed doors in the absence of the applicant. If information is still lacking at the time of the hearing, the full tribunal should reserve its decision and return as a complete tribunal when the information has been obtained.

It would be unfair to an inmate who is present at the hearing to hear what is said about him but to be unable to explain his plans or to refute evidence. The parole applicant should not only be aware of the information gathered about him but he should also be able to state his opinions and, if necessary, refute the evidence he considers erroneous. The parole authority would then be obligated to verify the information in question, which might delay a final decision until the evidence has been re-examined. This would mean setting a new hearing date as early as conveniently possible. There should be no long delays of two to six months such as now occur for reserved decisions.

4) *Giving reasons for the decision.* The hearing should terminate only after reasons for the decision have been given to the parole applicant. For a favourable decision, the parole tribunal should not only give reasons in writing but also explain the implications and particularly, any special conditions of the release on parole. For an unfavourable decision, the reasons must also be explicit and in writing and should point out the implications of the unfavourable decision in terms of re-examinations, if any, “minimum parole” (see Chapter VII), review procedures, etc.

All reasons cannot always be given in all cases. Sometimes the reasons would place others in jeopardy, or might be detrimental to the parole applicant himself. The parole authority should also be authorized to refuse to give the applicant any reasons for the decision which would:

- endanger the security of the state.
- endanger the security, mental or physical, of the parole applicant or any other third parties.

Since the hearing would not be a trial, a verbatim record should not be required; a summary of the hearing and the reasons for the decision would be sufficient for the purposes of a review, if any.

Recommendation

37. Parole legislation governing discretionary parole application hearings should include provision:

- a) for written notice of hearing,**
- b) for disclosure of relevant information,**
- c) for the right to be present and to be heard,**
- d) that reasons for the decision be given.**

The Hugessen Report pointed out that some inmates are incapable of presenting their own cases adequately to the parole authority and may, therefore, require assistance. But it cautioned that a person providing such assistance “need not and probably should not

be a lawyer in most cases. Other possibilities would include prison personnel, relatives and friends.”⁸ The Canadian Bar Association also expressed reservations about the introduction of a right to counsel in that it “can result in development much against the granting of parole.”⁹ The Committee agrees that some inmates need assistance while others can handle their affairs without help. To avoid converting the process into a trial or a re-hearing of the original case, we recommend that inmates should not be assisted by lawyers except with permission of the parole authority. This permission should only be granted if, in the opinion of the authority, it is warranted in a special situation such as relationship or close acquaintance with the parole applicant. Such acquaintance or relationship should flow from other contacts than merely previous legal representation of the inmate.

Except for this restriction, the inmate should be free to choose whomever he wishes – another inmate, an institutional officer, a clergyman, a parole officer, a member of his family, etc. The choice would be his own and it would be his responsibility to arrange for this person to be at the hearing at the time set by the parole authority. Failure to do so would not be grounds for review. The inmate, according to the automatic system proposed, would be advised of the date on which he becomes eligible for release on parole. In the case of long sentences, he would learn of the eligibility date several months prior to the date itself; for short sentences, he may have no more than one week’s notice. In either case, the time required to find someone to assist in the preparation for a parole hearing would be sufficient and it should not be grounds to delay the hearing or to request a review. The onus is on the inmate to find someone to help him but whoever is selected should not have the right to dominate the hearing nor to prevent the parole authority from addressing the parole applicant directly. He would attend the hearing to provide moral support rather than as an advocate and the conduct of the hearings should reflect this restricted role.

The use of Canada’s two official languages is directly related to the provision of assistance at parole hearings.¹⁰ The responsibility for providing assistance in either or both official language should be with the administration. For the hearing process to be fair, the inmate must be assisted through translation or interpretation wherever services cannot be provided in the other official language. Should the inmate use the interpretation services during the hearing, the costs should be borne by the administration.

Recommendation

38. In special circumstances, a parole authority may authorize support, other than legal assistance, for the applicant at the parole hearing.

To establish rules of procedure does not ensure that a methodical approach in arriving at fair decisions will be followed. All participants must know what the rules are. Parole authorities should publish manuals or guidelines which set out the rights and obligations of the inmate who applies for parole and describe the procedure of the parole authority in carrying out its mandate. These publications should be distributed free to those sentenced to incarceration for more than a few days.

Recommendation

39. Rules of procedure governing parole proceedings should be published.

REVIEWS. Parole legislation should provide for an internal review process. One of the basic reasons for the structures proposed in Chapter V will be found in the review provisions we here propose. A parole applicant may feel that his case was improperly decided and wish to have another tribunal review it. Similarly, the Attorney General may have reason to believe that a decision was not in the public interest. At present, there is no possibility of having cases re-examined by an independent tribunal since both parties have to make their requests for review to the same parole tribunal which made the original decision. However, if there is a review, fairness requires that both parties should be able to submit their case to another tribunal. We do not propose that the right to a review be unrestricted. In our opinion, either party interested in the decision should be required to obtain leave from the Headquarters Division of a parole authority for review of a decision of a Regional Division. Moreover, the Headquarters Division should have the authority to review any decision on its own initiative or at the request of a representative of the parole or institutional services.

The power of review by the Headquarters Division should extend to dealing with the questions raised by the applicant or any other question related to the case. It should either confirm the original decision or set it aside and substitute its own decision which would be final. Whenever the review of a decision to parole an inmate is requested, the release order would have to be suspended until the review has been completed. Such requests for review should be made within fifteen days from the date on which the original decision of the Regional Division was rendered.

For the internal review system to be workable the rules of procedure cannot be entirely the same as those for the original hearings. The applicant would have a right to a notice and to seek assistance in submitting his application; he would have the same limited right to disclosure, the right to present a written statement and to refute evidence and the right to a written statement of the reasons for the decision. He would not have the same right to be present since the Headquarters Division could decide on the basis of the written record, but it would have the right to call the applicant or any other witness.

A screening procedure to eliminate cases that are frivolous or without merit would be essential.

Recommendation

40. Parole legislation should provide for the review of parole decisions by the Headquarters Division of parole authorities.

References

¹ *Parole Act*, Section 8 (1) (a).

² *Parole Act*, Section 8 (1) (b).

³ Fauteux Report, pp. 62-65.

⁴National Parole Board. Circular Letter to all District Representatives. . .Re: *Prescription Programming*. Ottawa, August 21, 1973.

⁵United States. The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice. *Task Force Report: Corrections*. Washington. U.S. Government Printing Office. 1967. p. 62. (Katzenbach Commission)

⁶Committee Proceedings. June 20, 1972. June 22, 1972. March 7, 1973. April 10, 1973. Brief Nos. 6, 14, 16, 20, 42, 52, 73, 74, 77, 114, 115.

⁷Price, R., "Bringing the Rule of Law. . ." Katzenbach Commission. pp. 82-87.
Fauteux Report. pp. 80-83.
Ouimet Report. pp. 339-343.
Bowie, D., "Some Aspects of Parole in Canada." *Queen's Law Journal*. Vol. 1. No. 2. November 1971. p. 167.
Jobson, K., "Fair Procedure in Parole". *University of Toronto Law Journal*. Vol. 22, 1972. pp. 267-303.
Committee Proceedings. March 13, 1973. (Issue No. 5.)

⁸Hugessen Report. pp. 34-35.

⁹Committee Proceedings. May 30, 1973. p. 55.

¹⁰Hugessen Report. p. 36.

“MINIMUM” PAROLE AND TEMPORARY RELEASES

The Committee has recommended in Chapter IV that both statutory and earned remission be abolished. This has a significant bearing on two particular release procedures for federal inmates who are not granted discretionary parole. Mandatory supervision and minimum parole are determined, at least in part, by the amount of remission credited to an inmate. For provincial inmates, short parole is closely tied to remission procedures.

Defining a New “Minimum” Parole

MANDATORY SUPERVISION. Mandatory supervision is the conditional release of a federal inmate who was not granted an ordinary parole, the term of such release being equal to the amount of remission, both earned and statutory, credited to him provided that it exceeds sixty days.

This procedure was criticized as unfair in submissions by inmates to the Committee.¹ While on the one hand, the inmate is credited with remission for good conduct, on the other, he is forced to accept mandatory supervision which, in his view, takes his “good time” away from him. If the present remission system is abolished, this contradiction disappears and there would no longer be any basis on which to calculate the period of supervision. It would be simple, however, to designate arbitrarily a point in the sentence when an inmate shall be released under mandatory supervision to serve the remainder subject to parole conditions. But, there are additional matters related to mandatory supervision which must be considered.

Present inequities in the treatment of federal and provincial inmates in the use of mandatory supervision were pointed out in Chapter IV. The provision applies only to federal inmates. This means that they are required to complete the original sentence handed down by the court whereas the provincial inmate is given an unconditional release after approximately two-thirds of his sentence. The Committee regards any system that imposes a conditional release on some inmates and not on others as unfair.

We are also concerned about the “mandatory” aspect of mandatory supervision because of the difficulty of imposing supervision on an inmate who is unwilling to cooperate with a supervisor. The lack of at least a minimal commitment on the part of the inmate raises questions as to the value of supervision for such a person.

MINIMUM PAROLE. Minimum parole is also determined, in part, by the amount of remission credited to an inmate. It is a release procedure whereby a federal inmate exchanges a short period of incarceration for a longer period of supervision. He is given one month on parole for each year of his sentence up to a maximum of six months. In addition, he is required to serve his statutory and earned remission time under supervision. Such a procedure is available only to inmates in federal institutions except those serving life or preventive detention or whose remaining sentence is less than one year.²

The paroled inmate on minimum parole, like the one under mandatory supervision, is required to serve time which was previously credited to him for good behaviour in the institution. Also, as it is granted during the middle third of a sentence or the "discretionary" period, minimum parole does not differ from discretionary parole. We find little need for it since the advent of mandatory supervision in 1970. It only adds complexity to the parole system.

SHORT PAROLE. Short parole is a procedure for inmates in provincial prisons which is similar to the minimum parole procedure for federal inmates. It is usually granted for "less than thirty days, immediately prior to expiry of sentence".³ An inmate granted short parole would then serve that portion of the thirty days granted to him plus all his remission time. Apparently, supervision is not provided in these cases.⁴ It is, in fact, discretionary parole, since it is granted to an inmate during the middle third or the discretionary period of his sentence.

Like minimum parole, short parole is really indistinguishable from discretionary parole. The use of these categories by the National Parole Board is, therefore, redundant. It may also be misleading since the use of a different term implies a different or special program.

Although the Committee rejects existing procedures, we approve the principle of conditional release after two-thirds of a sentence has been completed. We propose the expression "minimum parole" to designate such a procedure but suggest a different meaning from that which it now has. While we use the same term, it is in no way related to minimum parole procedures as they were used in the past. Our concept of minimum parole is more closely related to mandatory supervision but differs from it, first, in that the release would not be mandatory. It is a release to which the inmate would be entitled but he would also be entitled to refuse it. Secondly, in order that the system be equitable, all inmates, both provincial and federal, except those serving life and indeterminate sentences, would be entitled to minimum parole.

Because of difficulties of adjustment facing ex-offenders, the proposed new minimum parole for all inmates would be a more rational method of release from incarceration. It would provide the inmate with aid during the reintegration period while at the same time providing the public with maximum protection and some degree of control through supervision.

Recommendation

41. The provisions for mandatory supervision, as they now exist in the *Parole Act*, should be repealed and, in lieu thereof, the law should provide that the last third of every definite term of imprisonment should be a period of minimum parole to which the inmate is entitled.

Inmates would then serve their entire sentence as handed down by the court. In effect, every sentence would consist of three parts: the first third being a period of incarceration in an institution; the middle third, a period during which the parole authority may release the inmate on discretionary parole; and should the inmate not be granted discretionary parole, he would be entitled to be released on minimum parole to serve the last third of his sentence under supervision in the community.

The Committee recognizes the difficulties of supervision and control in cases when the inmate rejects the idea of parole and fails to commit himself to such a release procedure. We therefore agree that an inmate be entitled to refuse minimum parole. When he refuses minimum parole, he is making a statement of intent. His unwillingness to accept it could be interpreted as indicative of his attitude. This should be explored with him since he may change his mind.

Recommendations

42. An inmate who refuses release on minimum parole should not be eligible for temporary parole or temporary absence for rehabilitative reasons.

43. At any point after serving two-thirds of his sentence, an inmate who had previously refused minimum parole may request it and serve the remaining portion of his sentence on minimum parole.

44. Inmates serving a minimum parole of at least two months should be subject to all conditions applicable to inmates released on discretionary parole.

The level of supervision and conditions of minimum parole must be the same as those applying to the inmate who is granted discretionary parole. (See Chapter VIII.) Although the Committee believes that all inmates, regardless of the length of sentences, should receive minimum parole, we recognize the difficulties in attempting to supervise very short terms.

Recommendation

45. An inmate serving a minimum parole of less than two months should not be subject to supervision, suspension and revocation, but his parole should be subject to forfeiture upon commission of an indictable offence.

An inmate who has not been granted discretionary parole should, within a reasonable period of time prior to his minimum parole entitlement date, be advised of such date, as fixed by the parole authority, so that he may arrange for his release on minimum parole.

Our suggestions for implementing minimum parole procedures in the three possible situations are as follows.

All inmates serving sentences of six months or more would be subject to automatic case examination. If discretionary parole is denied, either by decision of the parole authorities or because the inmate has not applied for parole, he should be advised of the decision. We suggest that the parole authorities advise him of his minimum parole entitlement date at the same time.

For inmates serving less than six months, there would be no automatic case examination. Therefore, if he applies for parole and it is denied, the parole authority should, at the time of advising him of parole denial, also advise him of his minimum parole entitlement date.

If an inmate serving less than six months does not apply for parole, the responsibility for advising him of his minimum parole entitlement date should lie with the provincial official responsible for institutions through an automatic case examination procedure. An

officer of the institution may have to be assigned responsibility for fixing entitlement dates, authorizing releases under minimum parole provisions and advising the parole authority since the inmates concerned are, in many cases, serving very short sentences. Institutional authorities should also be required to notify the inmate within a reasonable period prior to his entitlement date. He should be notified at least seven days prior to such date or, for short sentences, as soon as possible following admission to the institution.

Similarly, if an inmate, having refused minimum parole, changes his mind, he should be released as soon as possible thereafter but not later than seven days after notification of the authorities.

A minimum parole procedure such as the one outlined above ensures that all inmates may — and most will — be granted conditional releases from penitentiaries and prisons. The same quality of supervision as provided for those on discretionary parole is necessary for those released on minimum parole provided their parole is two months or more. However, it is the poor risks — those refused discretionary parole — who still receive shorter paroles when, in fact, the community needs greater protection from such individuals. A greater degree of public protection may be achieved through the intensity of supervision provided although it is for only a short period.

Day Parole, Temporary Parole and Temporary Absence

One of the major contradictions and sources of confusion in the present system is the day parole — temporary parole — temporary absence controversy.

The problem lies in the delegation of responsibility for the administration of such programs: both day parole and temporary parole are administered by the National Parole Board and temporary absences by the Canadian Penitentiary Service for inmates in federal institutions, and by provincial authorities for inmates in provincial prisons.

Disregarding, for the moment, whether there is a need for two types of temporary releases available through the National Parole Board, the Committee is of the opinion that the issue can be resolved without either service relinquishing its authority to grant temporary leaves. A clear distinction can be made between the purposes of temporary releases through the National Parole Board and those through institutional authorities.

We have emphasized that parole must be an integral part of any correctional plan and we re-emphasize the primacy of parole as a release procedure. In the system that we propose, all inmates, unless they refuse, will leave the institution under some form of conditional release, either discretionary parole or minimum parole. The inmate's correctional plan must be oriented toward some form of parole release. Existing day parole — temporary parole provisions may play a part in the fulfilment of the correctional plan which is aimed at releasing the inmate, under the best possible conditions, to ensure public protection and minimize the risk of recidivism.

Before discussing day and temporary paroles, however, it is appropriate to outline the Committee's view of the operation of temporary absence programs in federal and provincial institutional systems.

TEMPORARY ABSENCE. We must avoid the confusion which has existed between the two procedures, and the possible substitution of one for the other. An inmate, who has been granted temporary absence by institutional authorities, should not interpret this release as a substitute for temporary parole and expect that discretionary parole will be granted. The decision lies with a different body.

We accept the provisions of Section 26 of the *Penitentiary Act* which reads:

Where, in the opinion of the Commissioner or the officer in charge of a penitentiary, it is necessary or desirable that an inmate should be absent, with or without escort, for medical or humanitarian reasons or to assist in the rehabilitation of the inmate, the absence may be authorized from time to time

(a) by the Commissioner, for an unlimited period for medical reasons and for a period not exceeding fifteen days for humanitarian reasons or to assist in the rehabilitation of the inmate, or

(b) by the officer in charge, for a period not exceeding fifteen days for medical reasons and for a period not exceeding three days for humanitarian reasons or to assist in the rehabilitation of the inmate

Similarly, we accept the provisions of Section 36 of the *Prisons and Reformatories Act* which reads:

Where, in the opinion of an official designated by the Lieutenant Governor of the province in which a prisoner is confined in a place other than a penitentiary, it is necessary or desirable that the prisoner should be absent, with or without escort, for medical or humanitarian reasons or to assist in the rehabilitation of the prisoner at any time during his period of imprisonment, the absence of the prisoner may be authorized from time to time by such official for an unlimited period for medical reasons and for a period not exceeding fifteen days for humanitarian reasons or to assist in the rehabilitation of the prisoner.

The Committee accepts the three distinct categories of temporary absence as outlined in the Acts:

1) *Medical Reasons*. Unlimited temporary absence for medical reasons.

2) *Humanitarian Reasons*. "Humanitarian" leave of absence for reasons outlined in the Commissioner's Directive of June 27, 1973:⁵

- (a) To attend funeral services for a member of the family,
- (b) to visit a member of the family who is seriously ill,
- (c) to provide support in certain instances of hardship being endured by the family where the inmate's presence would be beneficial,
- (d) to attend special events such as graduations or religious ceremonies that normally call for family participation.

3) *Rehabilitative Reasons*. This provision is most closely related to parole matters and day parole in particular. There are a number of reasons why an inmate should be granted temporary absence in the interests of his adjustment to the institution and his correctional plan. The Committee accepts some but not all the reasons outlined in the Commissioner's Directive. We accept the following:

- (a) to visit members of the family,
- (c) to attend functions, lectures, seminars, or trade exhibitions in connection with special studies or interests,

- (d) to prepare for, or undertake, examinations, assessments or evaluations (where facilities are not available within the institution),
- (f) to engage in socio-cultural activities, such as music, art, drama performances, as a participant or spectator,
- (g) to engage in community service projects of an individual or group nature,
- (h) to make interim arrangements regarding personal business activities, and
- (i) to participate in sports (recreational) activities.

But there are two “rehabilitative” reasons unacceptable to the Committee. First, Section 8 (2)(b) of the Directive states:

to have pre-arranged interviews with prospective employers, landlords, sponsors and others, to enhance potential success upon parole or mandatory supervision.

If temporary absence is an institutional matter which has no necessary effect on the inmate’s parole, then an absence for such a reason is inappropriate. It may lead an inmate to believe that parole is forthcoming. We suggest that, since this reason is more related to full release under parole conditions, it should more appropriately be the responsibility of the parole authorities to arrange such absences. Secondly, Section 8 (2) (e) states:

to visit within the immediate community to ease the transition from confinement to freedom.

This implies a gradual release and suggests that the inmate may anticipate parole. If this reason is deemed wise for one particular inmate, it should be authorized and administered through the parole authorities.

The acceptable reasons listed above for all three types of temporary absence are obviously situations of a very limited duration. We are convinced that there should be no provision for “back-to-back” temporary absences since continuous absence constitutes parole and is therefore the responsibility of the parole authorities. Temporary absence provisions should not become, as they have in the past and are now in some provincial systems, substitutes for parole.

The reasons for the absences outlined apply only to inmates in penitentiaries. We feel that provinces should regulate temporary absence procedures in a similar manner since, at the present time, extended absences are common in provincial systems. The establishment of provincial parole boards will bring about the same conflict of roles and repeat the problems encountered in the federal system recently.

ELIGIBILITY FOR TEMPORARY ABSENCES. Temporary absences for medical or humanitarian reasons are situational and unpredictable and there is no need to regulate when an inmate becomes eligible. Any inmate should be granted temporary absence for either reason should the need arise. If penitentiary or prison authorities fear there is a risk in granting temporary absence to certain inmates, they may provide escort. Temporary absences for rehabilitative reasons are more predictable and should be determined by, and contribute to the inmate’s adjustments.

Recommendation

46. Temporary absence, from time to time, as provided in the *Penitentiary Act* and *Prisons and Reformatories Act*, should be retained but “from time to time” should not be

interpreted as permitting releases in sequence for a continuous period for rehabilitative purposes.

DAY PAROLE AND TEMPORARY PAROLE. The Committee sees no value in continuing the present distinction between day parole and temporary parole. Both are administered by the National Parole Board and both serve essentially the same purpose.

Recommendation

47. The term “temporary parole” should designate the temporary release measure, authorized by a parole authority, which aids in the fulfilment of an inmate’s correctional plan.

The reasons for temporary parole are clearly distinct from those for temporary absence for rehabilitative purposes. Temporary absence is a short term release procedure, authorized by institutional authorities, for reasons more specifically related to an inmate’s institutional experience and having less direct relationship with parole decisions. Temporary parole, on the other hand, provides the inmate an opportunity to further his progress in his correctional plan which is more specifically directed to long-term, rather than institutional, adjustment. This may be done in several ways. For example, regarding temporary absences for rehabilitative reasons, we suggested that two of the reasons for such absences were more appropriately reasons for temporary parole since they are more specifically linked to the inmate’s eventual return to the community. Temporary parole for purposes of interviews with prospective employers, landlords or sponsors may be crucial to his eventual success on parole. Similarly, opportunities to visit within the community may aid in the transition from institutional to community life. Such leaves would not require lengthy temporary parole and may, in fact, require only one day.

Using another example, an inmate may request temporary parole to begin or continue vocational or academic courses which are not available in the institution or to take advantage of employment opportunities which have long range consequences. Such a request, if granted, would require temporary parole for a relatively long period.

In view of the diverse reasons which might appropriately result in temporary parole, the Committee recognized the difficulties in establishing a maximum period of time allowable to an inmate. The maximum should not be set by a formula but rather established for each individual case, according to the correctional plans of the inmate.

Since there are numerous justifiable reasons for lengthy temporary paroles, there must be guidelines for conditions under which the inmate may live in the community. As we do not want to substitute temporary paroles for discretionary paroles, we feel that an inmate’s freedom should be restricted to the purpose for which he was granted leave. For example, an inmate released to attend university or a community college should return to the institution or a designated institution when he is not attending classes. For short temporary paroles which exceed one day, the inmate should, if facilities are available, return to an institution or approved residence in the evenings. But, in this instance also, there is no formula. The requirements of the correctional plan should be followed.

CRITERIA FOR ELIGIBILITY. The Committee emphasizes that, in addition to requirements unique to temporary parole, certain requirements for eligibility for discretionary parole must be respected. The following are the minimum criteria for temporary parole eligibility.

Recommendation

48. The parole authority may grant temporary parole if:

- a) the inmate has served one-half of the time prior to the eligibility date for discretionary parole or, in the case of persons serving sentences of life imprisonment or preventive detention, five years;
- b) the release of the inmate does not constitute a serious danger or undue risk; and
- c) the reasons for temporary parole constitute an integral part of the inmate's correctional plan and thus is oriented toward his eventual reintegration into the community.

No hearing is necessary prior to the decision to grant or refuse to grant temporary parole. However, there may be cases when the parole authority will interview applicants to clarify areas of concern. As there is no requirement for a hearing, no provision for reviewing the Board's decision is provided.

Recommendation

49. A hearing should not be required in the case of an application for temporary parole.

TERMINATION OF TEMPORARY PAROLE. Temporary parole should not exceed the period required for completion of the task for which parole was granted. For example, temporary parole granted to an inmate so that he may attend classes at a university or community college will terminate when the academic year is completed. Should he want to continue his studies the following year, an application for a new temporary parole would be necessary. The inmate should not assume that his temporary release is renewable.

Recommendations

50. Temporary parole should automatically terminate when the purpose for which the inmate was released is completed.

51. A parole authority may terminate a temporary parole at any time if the inmate is not fulfilling the conditions of the parole agreement.

The Committee does not feel there is need to establish a new eligibility date for another temporary parole for an inmate whose temporary parole has been cancelled. If he reapplies, the same criteria must be met. However, more serious consideration should be given to the case by the parole authorities.

Parole With Gradual and Parole In Principle.

Two types of discretionary parole are closely related to temporary parole.

“Parole with Gradual” is, in effect, discretionary parole preceded by temporary parole. This may occur because of the length of time the inmate has been confined. It is a method by which parole authorities attempt to ease the inmate’s transition from confinement to community. It is assumed that discretionary parole is imminent. The date on which release is effected is determined by field officers of the Parole Service.

“Parole in Principle” is given when the inmate is granted discretionary parole subject to certain conditions, such as housing or employment arrangements. One of the conditions may be a probationary period of temporary parole. In such a case, discretionary parole will follow only if the period of temporary parole is successfully completed.

References

¹Committee Proceedings. June 22, 1972.
Brief Nos. 20, 52, 74.

²National Parole Board. *Statistics 1971*. . .

³National Parole Board. *Statistics 1971*. . .

⁴National Parole Board. *Statistics 1971*. . .

⁵Canadian Penitentiary Service. *Commissioner's Directive No. 228*. . .pp. 4-6.

PAROLE SUPERVISION

Importance of Supervision

This Report has emphasized the concept of parole as a fair and rational measure for public protection. Whether it is such a measure will be determined by the effectiveness of the supervision provided. We consider supervision as the most important function of a parole system. It is the aspect of parole through which the resources are mobilized to control the offender and to assist him in becoming a law-abiding member of the community.

Supervision permits parole authorities to determine how each paroled inmate is meeting their expectations and to assist him in overcoming problems. Should the parolee fail to respond to expectations, the parole supervisor can intervene either by assisting, if the difficulties are not of the parolee's own making, or by having him arrested if his behaviour has led to more encounters with the law.

Supervision is also the process whereby the parolee continues the correctional plan which he undertook while in detention. He can make use of community resources to reestablish himself according to this plan. His parole supervisor maintains contact with him to ensure that he carries out his social and legal obligations.

The parole supervisor has twin roles in this process: he is the authority who controls and the therapist who treats and counsels. How he blends these roles depends on his knowledge and experience and the needs of his client. We are not suggesting that one role is more important than the other — both are necessary for the smooth functioning of the system and for public protection. The more frequent the direct contact between the supervisor and the parolee, the more likely the supervisor will be aware of the problems and needs of his client and take appropriate action. If he is deskbound and paper oriented, he will lose this contact and the result is less public protection and less assistance to the parolee.

Direct contact can be defined in various ways, e.g., contact by phone, office interviews, interviews at home, at work, etc. It can also take place prior to release and after reincarceration when a parole has been suspended or revoked. In his testimony before the Committee, Dr. Ciale said that research in other jurisdictions suggests that the amount of time a supervisor spends with his parolees has a significant impact on the outcome of their paroles. The more time spent with them the less serious are their difficulties on parole, they commit fewer offences while on parole and they are able to remain longer under parole supervision in the community.¹ This confirms our view that the parole system should be designed to maximize the number and length of contacts between supervisor and parolee.

A study of attitudes of prisoners toward parole showed that seventy-five per cent of the prisoner sample considered that supervision helps a parolee go "straight". The most positive aspects were judged to be guidance, support and material aid.² These constitute the core of direct contact supervision. Witnesses before our Committee were substantially of the same view.³

While our evidence is not conclusive, it suggests that resources deployed for direct contacts with parolees are not sufficient. Many field parole officers in the National Parole Service who were interviewed by Committee staff estimated that they spend sixty to seventy per cent of their time closeted in their offices doing paperwork with no direct contact with clients. Two recent surveys, carried out by the Management Consulting Service, Ministry of the Solicitor General, examined the time National Parole Officers devoted to their various tasks.⁴ The purpose of the studies was to establish the size of the labour force needed for the workload. The finding was that National Parole Service officers, on the average, devoted three hours per month to each case. Parole Service officers must visit the parolees; see them in their office; meet employers, relatives, friends; prepare warrants and investigate breaches of parole conditions; and write progress reports. All these tasks were included in the monthly average of three hours devoted to the individual parolee. It follows that very little of the three hours is direct contact since only the first two tasks involved face-to-face meetings. A detailed analysis of supervision by these parole officers would probably reveal that direct contacts last only a few minutes.

National Parole Service officers often exercise an indirect form of supervision over some individuals while the direct contact is provided by a private agency caseworker or workers in other public agencies such as provincial probation services. The National Parole Service estimated in the 1971 survey that fifteen minutes per month per case was needed but discovered, in the 1973 survey, that each case required thirty minutes per month. There was no indication that officers had any direct contact with the parolee except in special circumstances. Insofar as concerns caseworkers in agencies and services other than the National Parole Service, it appears that here again the larger proportion of the time involves administration while face-to-face interviews absorb only a portion of direct contact supervision.⁵

Contracts between the Solicitor General and private after-care agencies stipulate that the "society shall, in providing parole supervision, provide the requisite degree of supervision according to the needs of the individual (in accordance with the rules in Appendix B)".⁶ With respect to "requisite degree of supervision" and "needs of the individual", the preamble to the Appendix makes the point that the rules are merely guidelines "not restricting flexibility in providing uniquely appropriate service to each individual". In defining contacts, the Appendix states:

The contacts with the parolee will be as frequent as considered necessary depending on the needs and circumstances of each case. They will be more frequent during the first months following the release from an institution; not less than once a month during the whole release period.

The contacts of the supervisor with the parolee will take place either in an office set-up or preferably they should happen also in the home or place of residence of the parolee. Employers should also be contacted unless they are not aware of the status of their employees as parolees. Contacts made through group counselling meetings and community organizations are also encouraged.⁷

There is nothing in the contracts to suggest that private agencies and other public services must provide more direct contact with the parolee than the National Parole Service. In fact, the contracts provide for payment of approximately \$40 per case per month of supervision. The sum will not pay for much more than two or three hours of a

caseworker's time and the costs of administration. An agency contracting for parole supervision may be pressured into minimizing direct contact with the parolee to avoid losing money on the program. If direct contact were to take up all the time paid by contract, there would be no time left for the other necessary work units such as writing reports, travelling to the parolee's home or place of work, making enquiries when problems arise, telephone calls with the parolee, his employer, his family and friends, etc.

After examining the evidence, we can only conclude that the National Parole Service devotes less than an average of three hours per month to direct contact with each parolee and that agencies and services which have contracted with the government for parole supervision, are providing no more. Thus an inmate leaves an institution where he was under guard 24 hours per day to be in direct contact with a parole officer for less than an average of 3 hours per month. It is clear that the system devotes too little time in direct contact supervision to meet the challenge it faces. Staff resources must therefore, either be increased or relieved of other functions in order to devote more time to the more important function of supervision.⁸

Private After-Care Agencies

The Fauteux and Ouimet Reports both described the role of private agencies in the field of corrections generally and in parole in particular.⁹ Over the years, the growth of the private after-care agencies has paralleled the increased demand for services through the greater use of probation and parole. The Outerbridge Report documented the involvement and contribution of private agencies in developing community residential centres for released offenders.¹⁰ The importance of the role of private agencies in these developments is recognized.

Nevertheless, representatives of private after-care agencies who appeared before this Committee shared a common uneasiness. The agencies observed the expansion of the public service sector of the parole system from two parole district offices in 1956 to more than thirty in 1974. Expansion of provincial parole services, where they exist, is less dramatic but still leaves private agencies wondering whether they will be pushed out of the parole supervision field by public agencies. Their portion of the work has been gradually dwindling over the years to the point where they are now supervising less than twenty-five per cent of the cases.¹¹ Their anxiety appears justified. The development of public agencies in recent years has left the private agencies behind and the gap between them is widening.

The Committee noted the important contribution of private after-care agencies in the parole system and considers that their involvement must be maintained. They are an effective channel for public participation that should not be weakened. At a time when parole and other correctional programs are being attacked, greater effort must be made to encourage citizens to participate in these programs. If our proposals are adopted, there will be more opportunities for people to become directly involved.

While we cannot arbitrarily decide what portion of parole supervision responsibilities should be assigned to private agencies, we are concerned about the small fraction of the

workload now being handled by them. Since publication of the Ouimet Report, two important developments have occurred:

1) the announcement by the Solicitor General of dividing the parole supervision caseload equally between the National Parole Service and other agencies (public and private);

2) the replacement of grants to private agencies by payment for services according to contractual arrangements. These have not reversed the trend we have noted and the portion of work assigned to private agencies apparently remains relatively small.¹²

To achieve a standard of direct contact supervision which provides more than the present three-hour-per-month-per-case standard, it will be necessary to expand both public and private services. As public services are expanded, contractual arrangements with private agencies should also be revised. Agencies that can respond to increased demands should be asked to provide more services and consideration should be given to assisting those that cannot meet increased demands. Contracts with private agencies, however, should not exempt them from maintaining high standards of service. Contracts should determine a minimum time of direct contact with parolees or, in some manner, set a supervision standard which provides for more than the existing National Parole Service standard. We do not suggest that supervision be twenty-four hours of surveillance daily. No doubt each case requires individual attention but the requirements of public protection and assistance to parolees cannot be satisfactorily met by periodical office interviews of a few minutes and a few telephone calls. Such an approach is unsatisfactory whether practised by a public or private agency.

Increasing the time of direct contact between parolee and supervisor can also be achieved by using community residential centres. Certainly, for parolees without homes, or those needing a more structured environment to be able to function, community residential centres are ideal. The Outerbridge Task Force found that sixty-five per cent of 714 inmates questioned replied "they would prefer to live in a *post*-release centre for a short period than anywhere else. . ."¹³ Parolees can benefit from residing in such centres and can more easily be supervised and assisted since they are in contact with the parole supervisor or his representative sometimes for several hours daily.

Direct contact between parolee and supervisor could also be increased if parole officers provided emergency services on a standby basis. Parole offices should be open during evenings and week-ends when crises tend to occur. Furthermore, supervisors should actively seek ways of making direct contact with parolees. For example, they could meet the parolee at the bus, train or air terminal when he arrives in his community on release from the institution. Selection and training of staff should emphasize the techniques of establishing and maintaining direct contact as well as the skills and sensitivity to enforce parole conditions wisely.

Recommendation

52. Parole supervision resources should be expanded by:

a) increasing the staff of public services.

- b) contracting for services with private after-care agencies.
- c) contracting for service with community residential centres.

Role of the Police in Parole Supervision

Some presentations, written and oral, advocated complete exclusion of police from any role in the administration of parole. Police groups were somewhat divided on this issue: some only wanted to know when a parolee comes to their area; others said that they should have more than a peripheral influence on parole release decisions. A few briefs suggested that agencies other than the parole tribunal should have a direct influence on decisions and some came very close to saying that police should have a veto power. The Committee takes the view that the parole tribunal should be the only authority responsible for decisions. Others may express opinions but they must be prepared to make them known in the course of the parole application hearings. A wise parole tribunal will consult as many agencies as possible on a parole applicant; but it should be only consultation and not binding.

The Committee sees a role for police agencies in supervision through surveillance. Police can effectively exercise surveillance functions as part of their routine but surveillance must not become harassment. Surveillance of parolees by police must be discreet and as thorough as resources permit, but for breaches of parole conditions, only the parole supervisor should intervene. Police surveillance of parolees should not interfere with the freedoms made possible by parole. We think it should respect the principle set out in the Ouimet Report: "The basic purposes of the criminal law should be carried out with no more interference with the freedom of individuals than is necessary."¹⁴ In this way, police agencies could contribute to more effective parole supervision.

We deplore the distrust and hostility that appears to exist between agencies, police, parole and after-care. It is urgent that these barriers be broken in order that parole supervision attain maximum effectiveness. Parole supervision is a cooperative enterprise involving many community agencies, police services, and parole staff.

Exchange of Supervision

1) *Interprovincial and federal-provincial exchanges.* Creation of numerous parole authorities in Canada would require ground rules for exchange of supervision. With only one authority for the entire country, movements of parolees do not create particular problems since transfer of responsibility can be made quickly within one bureaucracy. With a number of parole authorities and several bureaucracies as recommended herein, there would have to be a mechanism for the exchange of supervision between jurisdictions.

Parole conditions could provide for strict residence requirements forbidding movements across provincial boundaries. But this would be an unreasonable restriction especially for parolees seeking work or wishing to return to families, or for other valid reasons. Parole supervision exchanges between jurisdictions could be established by interprovincial contracts or agreements, or through a procedure similar to that provided in the *Criminal Code* for exchange of probation supervision. Whatever the arrangements agreed upon, it should be efficient and expeditious.

Recommendation

53. Parole legislation should provide for an efficient exchange of parole supervision between parole authorities in cases of parolees who, with or without permission, move into another jurisdiction. Such exchange should ensure:

- a) continuation of parole supervision.
- b) authority to enforce parole conditions or provide assistance to a parolee.
- c) execution of arrest warrants upon suspension, revocation or forfeiture of parole issued by a parole authority.

2) *International exchange.* Mobility of offenders is not limited to interprovincial travelling; they can cross international boundaries almost as easily. There are probably several hundred Canadian citizens in foreign prisons and an equally large number of foreign citizens in Canadian institutions. Canadian parole legislation and international agreements should provide for an exchange of supervision between countries. When an inmate is released from an institution for deportation or voluntary departure to another country his sentence is in effect reduced to the time he has spent in detention. These two types of parole release do not include supervision at the final destination. The only condition of the inmate's release is that he must not return to Canada. If he does, his parole is revoked. Most offenders released in this way do not return and, consequently, receive what amounts to preferential treatment by not having any restrictions on their freedom for the remainder of their sentence. In the system we are proposing, all sentenced offenders would be subject either to discretionary parole or minimum parole. In order that such parole not be completely discredited, become meaningless, or constitute preferential treatment, some form of supervision should be arranged in the country where the parolees are going.

The issue of Canadian citizens in foreign prisons should also be settled. There are no statistics available on the numbers involved. We believe that arrangements should make it possible for them to obtain parole from the foreign jurisdiction where they are detained on the same basis as citizens residing in that country. There is a temptation to pay little attention to foreigners in our institutions and to forget or ignore Canadians who have committed a crime while in another country. Such a view disregards the injustice created; they either do not obtain parole or receive unjustifiable advantages because of their status.

The international exchange of supervision of parolees is a complex matter and cannot be treated in the same way as the proposed solution for exchanges between provincial and federal governments. How can parole conditions imposed in one country be enforced in another? Do all countries define offences in the same way? What about so-called political offences? How would suspension, revocation and forfeiture procedures be standardized? How would supervision standards be set? Every aspect of the definition of offences, court procedures, correctional measures and parole decision-making would probably have to be examined before reaching agreements. Despite the difficulties, an effort should be made to provide for this category of offenders.

Recommendation

54. Canadian governments should consider the possibility of agreements with foreign governments on exchange of parole supervision.

Conditions of Parole

In our redefinition of parole, we specifically referred to parole as a conditional release. When the parole authority decides to return offenders to the community, it attaches conditions. If they fail to respect the conditions, they can be returned to correctional institutions to continue serving their sentences in confinement. Our concern, at this point, is with the obligations and restrictions in the agreement between the parole authority and the paroled inmate.

The Committee holds that the conditions of parole should conform to its basic principles of public protection, fairness and coherence. Wise enforcement of the conditions should also lead to protection against further criminal activity. Enforcement which is either too harsh or too lenient could make it difficult for the parolee to function properly. The basic purpose of parole conditions is to regulate the relationship between the parole authority and the parolee and benefits should accrue to both parties.

To ensure some degree of fairness parole agreements should contain the same standard conditions which should be incorporated in the parole legislation. Whenever the parole authority decides to release an offender on parole, it could strike out the conditions which are not considered applicable to his case, e.g., the condition obliging the parolee "to meet his family obligations" if he is unmarried and orphaned. Should he later marry, the condition could be reinserted. In addition to standard conditions, parole agreements must be sufficiently flexible to provide for conditions that may apply in special circumstances, e.g., the need for special medical treatment. The standard conditions should apply to all released on discretionary parole and minimum parole. However, (as explained in the previous Chapter) for those serving sentences of less than six months who are released on minimum parole, only one condition should be necessary, i.e., parole shall be automatically forfeited by conviction for any indictable offence committed during the period of minimum parole.

Failure to conform to parole conditions may lead to the paroled inmate being returned to confinement. It is relatively easy to decide when the parolee has committed an offence and social protection requires his confinement. There are also situations where he may have failed to abide by conditions set in his parole agreement but the issue of social protection is unclear. Violations of parole conditions should therefore be subject to examination in revocation hearings together with the appropriateness and reasonableness of the conditions themselves. The principle of fairness requires this since the parole authority could have imposed unreasonable restrictions for which the parolee should not be held responsible.

Parolees should be bound by all conditions until the expiry of their sentence unless they are specifically exempted by the parole authority. The authority should have the power to delete or vary conditions at the time of release or any time thereafter on its own initiative or at the request of the parolee. It should also be empowered to add special parole conditions to the standard conditions but these should be subject to examination

as to their reasonableness during revocation hearings. Special conditions could provide for: implementation of certain aspects of a correctional plan; abstention from intoxicants; residence in or attendance at a community residential centre, half-way house, medical or psychiatric treatment centre; restrictions on associations with specified persons, etc. They should also be subject to deletion or amendment on the initiative of the parole authority or at the request of the parolee.

Recommendations

55. Standard parole conditions should require the parolee to:

- a) obey the law.
- b) meet his social and family obligations.
- c) endeavour to obtain and maintain steady employment or follow an occupational or educational program.
- d) reside at a specified place, and remain within specified geographic limits unless written permission to leave has been obtained beforehand from the proper authority.
- e) notify the parole authority of any change of address or employment.
- f) report in person to the police as instructed by the parole authority.
- g) report to the parole officer and obey his instructions.
- h) obtain written permission from the parole authorities before:
 - i) purchasing or operating a motor vehicle.
 - ii) incurring debts.
 - iii) assuming additional responsibilities such as marrying.
 - iv) owning or carrying firearms or other weapons.
- i) refrain from associating with persons known to him to be engaged in criminal activities or, without permission of the parole authority, with persons known to him to have been convicted of a crime.
- j) provide accurate information regarding income and expenditures as required by his parole officer.
- k) advise his parole officer if arrested or questioned by police.

56. Parole authorities should be authorized by parole legislation to impose special parole conditions.

57. Parole authorities should be empowered to amend, vary, add to or delete parole conditions on their own initiative or upon application by the parolee.

References

- ¹Committee Proceedings. April 27, 1972. pp. 16, 29-31.
- ²James L., *Prisoners' Perceptions of Parole: a Survey of the National Parole System Conducted in the Penitentiaries of Ontario, Canada*. Toronto. University of Toronto. Centre of Criminology. 1971. pp. 134-135.
- ³Committee Proceedings. December 16 and 17, 1971. March 1, 1972. April 27, 1972. June 15, 1972. June 28, 1972. March 8, 1973. March 15, 1973. April 10, 1973.
Brief Nos. 15, 21, 61, 73, 75, 116.
- ⁴Canada. Ministry of the Solicitor General. Management Consulting Service. *National Parole Service: Study on Staffing Standards*. Report No. 32. Ottawa. 1971, and *Revision of Staffing Standards*. Report No. 49. Ottawa. 1973.
- ⁵Couse, K., Executive Director of the John Howard Society of Ontario. Letter to the Committee dated August 23, 1973.
Couse, K., *Time Study*. Unpublished Memorandum on Use of Time in the Toronto Office of the John Howard Society of Ontario. December 29, 1966.
- ⁶Standard form for Memorandum of Agreement between the Government of Canada and "...the Society". Appendix A (Procedures for Community Assessment). Appendix B (Parole Supervision).
- ⁷Standard form for Memorandum. . .Appendix B. pp. 2-3.
- ⁸Committee Proceedings. April 27, 1972, pp. 29-31.
Committee Proceedings. June 28, 1972, pp. 28-29.
Committee Proceedings. March 8, 1973, pp. 21-24.
- ⁹Fauteux Report. Chapter X.
Ouimet Report. Chapters 18-20.
- ¹⁰Canada. Ministry of the Solicitor General. *Report of the Task Force on Community-Based Residential Centres*. Ottawa. Information Canada, 1973. Part II. p. 9. (Outerbridge Report)

11

Table 2

Per cent of parole cases supervised by private agencies,
1962 - 1971

Year	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
%	50	45	42	49	43	33	30	33	27	22

Source: National Parole Board Statistics for 1962 to 1971.

- ¹²See reference 11.
Canada. Ministry of the Solicitor General. *Annual Report 1971 - 1972*. Ottawa. Information Canada. 1972. p. 71.
National Parole Board. *Statistics 1971*. Table 2.5. Private and public agencies other than the National Parole Service supervise together less than 50% of the cases.
- ¹³Outerbridge Report. p. 20.
- ¹⁴Ouimet Report. p. 11.

TERMINATION OF PAROLE

There are various ways in which parole may be terminated. We propose changes in the termination procedures to conform with the basic principles which we believe should govern in matters of parole. They affect termination by:

- expiry of sentence
- parole reduced and discharge from parole
- suspension
- revocation
- forfeiture

1) *Expiry of sentence.* In our opinion, this should be the most common form of parole termination. We consider the others, that is, suspension, revocation and forfeiture, as merely temporary stops in the process of completing sentences because, under the system which we propose, an offender who is returned to detention after spending some time on parole would become eligible again for both discretionary and minimum parole. Many such offenders may not be granted discretionary parole but most of them will eventually choose to take their minimum parole entitlement. This process would continue until the full sentence has been completed. Under the proposed system, there would be no parole termination for life sentences, indeterminate sentences of preventive detention, or for sufficiently long definite sentences. These sentences would only be terminated by the death of the offender.

2) *Parole reduced and discharge from parole.* The present parole authority now has the power to change parole conditions at any time, even to the extent of relieving the paroled inmate of all the terms and conditions of his parole agreement. Gradual reduction of the number of conditions usually takes place as the parolee progresses in social reintegration. After several months on parole, there is generally sufficient indication whether he can function on his own and no longer requires either frequent contacts with his parole supervisor or control by reporting to the police. The latter obligation can be lifted and visits to the parole officer can be spaced out. Other restrictions on his mobility, and those relating to employment, income, expenditures, ownership and operation of a motor vehicle, debts, etc., can be removed as the parolee demonstrates his readiness to meet his obligations without being specifically required to do so by parole conditions. This process of lifting parole restrictions is called “parole reduced” by the parole administration. Nevertheless, the parole authority retains and should continue to retain the power to suspend and revoke parole.

The National Parole Board is further authorized to grant discharge from parole under Section 10 (1) (d) of the *Parole Act*, which reads as follows:

grant discharge from parole to any paroled inmate, except an inmate on day parole or a paroled inmate who was sentenced to death or to imprisonment for life as a minimum punishment.

“Discharge from parole” is defined in relation to suspension, revocation and forfeiture procedures in Sections 10 (1) (e), 16(1) and 17(1) of the *Parole Act*, which provide that, if a parolee is discharged from parole, the parole authority cannot suspend, revoke or forfeit his parole even though the sentence of the court has not yet expired.

Accordingly, except in the case of inmates released on day parole (temporary parole) and of paroled inmates serving commuted death sentences or life sentences imposed as a minimum punishment, the parole authority is now empowered to remove parole conditions to the point where it can no longer intervene in the sentences. For example, an offender serving a thirty year sentence who has completed seven years in penitentiary and six years on parole may be granted a discharge. If, during the fourteenth year of his sentence, his behaviour starts deteriorating and he is in danger of committing a serious offence, the parole authority can no longer suspend his parole. This power to discharge from parole extends to dangerous sexual offenders, habitual criminals and other types of dangerous offenders who have been on parole for approximately six years. In our opinion, the power is now too broad.

The Hugessen Report proposed a relatively automatic method of terminating parole after eighteen months. It would be mandatory for the parole authority to review the case after the inmate has been on parole for eighteen months and to justify the continuation of parole beyond that period. This is based on statistical data which show that breaches of parole tend to occur within one year of release, or soon after, and the fear that prosecuting authorities will, in some way, pressure parole authorities to revoke parole rather than “go through the difficulties and uncertainties of prosecution in the courts in the normal way”.¹ A responsible parole authority does not submit to such pressure. It should act as an independent tribunal and should not use its powers to suit the prosecuting authorities any more than it should act as a clemency tribunal or prison management board. Even though parolees tend to violate parole within one year of release and there may be occasion at that point (twelve months or eighteen months) to reduce parole conditions substantially, the power to intervene by way of revocation or forfeiture should be retained for public protection and, perhaps, the interests of the parolee.

The Committee agrees that parole tribunals must have the power to alter some parole conditions by additions or deletions to suit each case. Consequently, a process of reviewing cases as parolees progress towards their goal of successful social reintegration should be maintained. Such a process should involve gradual reduction of parole conditions but should stop short of removing the power of revoking or forfeiting parole. Offenders serving long definite terms or life or indeterminate sentences may do well on parole, apparently justifying removal of all parole conditions. But, if, later in life during their parole, they threaten the security of the public, it should be the duty of the parole authority to intervene. A parole authority which is given power to determine that a sentence is to be served in the community should not have the power to prevent itself from taking appropriate action when necessary. If termination of the sentence is the desired objective, it should be effected by the appropriate clemency tribunal.

Recommendation

58. Parole legislation should not be utilized to terminate sentences and the power to discharge from parole before its expiry should be abolished.

3) *Suspension.* Suspension of parole is an interim measure rather than final termination of parole. It is used to initiate a review of the case to determine whether the parolee should be returned to detention by revocation or allowed to remain on parole despite uncertainty about his behaviour. We examine certain aspects of suspension procedures that need modification to conform with our basic principles. The following have been drawn to our attention by reports, oral testimony and written briefs:

- statutory reasons for suspension “...that the arrest of the inmate is necessary or desirable in order to prevent a breach of any term or condition of the parole, or for the rehabilitation of the inmate or the protection of society.”²
- time taken by the parole authority to decide whether to revoke parole.
- committal warrant upon suspension of parole must be endorsed by the magistrate.

i) *Reasons for suspension.* Parole conditions, except that which requires parolees to obey the law, relate to behaviour which would not be considered criminal or reprehensible in the case of a person other than a parolee. It is, therefore, difficult to understand why a parolee should be arrested to prevent a breach of any term or condition of parole.³ This implies the inevitability of a violation or breach. We question that this can be clearly foreseen.

A “therapeutic suspension”, i.e., arresting for the rehabilitation of the paroled inmate, is similarly questionable. It is not clear what “arrest for the parolee’s rehabilitation” means. No evidence has been submitted on the rehabilitative effects of arrest and incarceration for a brief time. In the absence of such evidence, it appears wrong to incarcerate paroled inmates without evidence of an actual substantial breach or of serious danger. There are other controls available to the parole supervisor. Parole conditions can be modified and made more stringent. If the parolee has committed a crime, arrest is justified. If the crime is an indictable offence punishable by a term of two years or more, his parole may be forfeited automatically by conviction. If the courts decide to keep him in custody until his trial, there is no further danger to the public but, if he is released on bail, it may be necessary to consider whether his total behaviour constitutes a breach of parole and, perhaps, suspension should be ordered. If he has not committed a crime or breached parole conditions, or otherwise become a danger to the public, we do not see how incarceration for “rehabilitation” can be justified. There should be more specific reasons to justify arrest upon suspension of parole. In our opinion, the only instance in which broad discretion should be allowed, because specific guidelines cannot be provided, is arrest for the protection of society.

Recommendation

59. Parole legislation regarding suspension of parole should provide that suspension be justified only:

- a) when the parolee has breached any of the terms or conditions of parole, or is about to commit an offence, or

b) for the protection of society.

ii) *Delays in suspension cases.* Present suspension procedures involve two separate instances when a decision to release or to detain the suspended parolee must be made. The first occurs fourteen days after the arrested parolee has been remanded in detention by a magistrate. At that time, the person who signed the warrant or the one designated by the parole authority for that purpose must either cancel the suspension or refer the case to the National Parole Board.⁴ If he cancels the suspension, the parolee returns to his former status. If the case is referred to the parole authority, the latter is required to make inquiries and “forthwith upon completion of such inquiries and its review. . .either cancel the suspension or revoke the parole”.⁵ This procedure raises two problems. First, if the parole tribunal delays making a decision, there are no provisions whereby the parolee can determine when the decision will be made. Evidence submitted to this Committee referred to delays of more than six months. The word “forthwith” is, in practice, meaningless. Secondly, there is no requirement for the signer of the warrant or the “person designated” to tell the arrested parolee what is happening and when. He is not required to inform the arrested parolee if he has referred the matter to the parole authority and the situation will not be clear to the parolee until he receives the decision of the authority.

Recommendations

60. The suspended parolee should be brought before a member of the parole authority within fourteen days of execution of the warrant of suspension, unless the suspension has been cancelled in the meantime by the authorized representative of the parole authority.

When the parolee is brought before a member of the parole authority, the member should be required to:

- a) inform the parolee in writing of the alleged parole violations with which he is charged and set a date for a revocation hearing to be held no later than thirty days after his appearance before that member, or
- b) cancel the suspension.

The parole authority should be required, within fifteen days of the revocation hearing, to:

- a) revoke the parole, or
- b) cancel the suspension.

If the parole authority fails to respect the time limits herein set out, the warrant of committal should become null and void and the parole automatically reinstated, except where the delay is caused by legal procedures instituted by the parolee.

61. The parole authority should be required to revoke parole without a hearing if the parolee has not been found and arrested within sixty days of the date on which the warrant was issued.

iii) *Committal warrant – role of the court.* The *Parole Act* now requires that the parolee whose parole has been suspended be brought before a magistrate after his arrest as soon as conveniently possible. The Act then requires the magistrate to “remand the

inmate in custody until the suspension of his parole is cancelled or his parole is revoked or forfeited".⁶ The magistrate has no discretion in the matter. We have no evidence that the courts need to be involved in this process. Immigration officers have the power to issue committal warrants which do not require court intervention and this does not appear to cause any difficulty. We believe that parole officers, authorized to issue warrants of apprehension, should also be able to order the detention of a parolee without referring the case to court. This should also apply in warrants of committal upon revocation and forfeiture.

Recommendation

62. Parole legislation should empower the parole authority to order detention of a parolee upon suspension, revocation or forfeiture of parole without reference to a court. It should also permit delegation of the power to order detention upon suspension of parole to designated officers of the parole authority.

4) *Revocation.* Revocation is a method of terminating parole which is directly related to violations of parole conditions. It is a discretionary procedure as opposed to the automatic procedure of parole forfeiture. Parole revocation in the system we are proposing would not be very different. It would still involve a substantial degree of discretion but would not be complicated by the remission provisions and, furthermore, the time to be served following revocation would be limited to that which remains to be completed at the time the warrant of apprehension was issued (as indicated on page 114). Complaints of unfairness centering on loss of remission time and loss of time served on parole will thus be eliminated but complaints about the lack of fair procedure will continue if the revocation procedures are not improved. These complaints relate basically to uncontrolled discretion.

In our opinion, parole revocation procedures must be regulated. In all cases where revocation is being considered, except those where a warrant of suspension has not been executed within sixty days, a hearing should be held before the decision to revoke is made. The hearings should be governed by the same rules as those governing parole application hearings (Chapter VI) with the following additional features:

i) *Written notice of hearing.* The notice would generally be given to the parolee by the member of the parole authority before whom he appears after his arrest upon suspension of parole. The only exception would be in the case of the parolee who has disappeared and cannot be found within sixty days of the date of issue of the arrest warrant.

ii) *Disclosure of relevant information.* Along with the written notice of the revocation hearing, the parolee would be provided with a written statement of the alleged parole violations. Procedures should ensure that information about the violations required for the hearing is produced at least seven days prior to the hearing.

iii) *Right to be present and to be heard.*

iv) *Giving reasons for the decision.* In the case of cancellation of the suspension order, the paroled inmate is merely returned to the community with the same status. If, however, the decision is to revoke parole, he must be made aware of the length of term

he will be required to serve and what he must do to qualify for parole consideration again. He should also be told when he will become entitled to minimum parole. Finally, he should be told how the revocation decision may be reviewed.

Recommendation

63. Parole legislation governing parole revocation hearings should include provision:

- a) for written notice of hearing,
- b) for disclosure of relevant information,
- c) for the right to be present and to be heard,
- d) for giving reasons for the decision.

ASSISTANCE AT REVOCATION HEARINGS. Parolees should not have the right to legal counsel but assistance should be permitted on the same basis as proposed in Chapter VI.

REVIEWS. The review of revocation decisions should follow the same process as recommended for parole application hearings in Chapter VI.

Eligibility for Parole Following Revocation.

Parole legislation now specifies where the parolee whose parole has been revoked will serve the remainder of his sentence, and the length of time he will serve. In the system we recommend the length of time would be different since there would be no remission and time successfully completed before a suspension warrant was issued would be credited towards completion of the sentence. The present provisions for determining where he will serve the remainder of his sentence are adequate. If released from a provincial institution, he should be returned to the same institution or one which corresponds to it where he is arrested and parole is revoked in a different territorial jurisdiction. With respect to eligibility for parole in the future, it is our view that the time to be served upon revocation should be considered a new term and subject to the same process as the original term, i.e., eligibility at one-third for discretionary parole and minimum parole entitlement at two-thirds.

Recommendation

64. The remainder of the sentence to be served following revocation of parole should be considered a new term.

5) *Forfeiture*. If a parolee commits an indictable offence punishable by a term of imprisonment of two years or more, his parole is automatically forfeited. He is returned to detention to serve the remainder of the original sentence plus any new term imposed for the second offence. The law now provides that these two terms must be served consecutively. The role of the parole authority is limited to taking cognizance of the conviction for another offence and issuing warrants of arrest and/or committal upon forfeiture. Section 18(1), of the *Parole Act* provides that: "If any parole is . . . forfeited, the board . . . may, by a warrant in writing, authorize the apprehension of the paroled inmate" (emphasis added). As we have already seen, conviction for an offence

automatically forfeits the parole, but issuing the warrant is not made mandatory or automatic in the case of the offender who is not detained following conviction for the offence committed while on parole. But the effect of forfeiture, as provided in Section 21 (1) (a) to (e) of the *Parole Act*, is to require the serving of the two terms.

It appears that the original intent was to make the commission of an indictable offence during parole a serious breach which left no discretion to the parole authority or the courts. However, the statute, as it is now written, leaves the issuing of a warrant of apprehension upon forfeiture of parole to the discretion of the parole authority. In our opinion, discretion is inappropriate because the commission of serious offences during parole and violation of a trust are grave matters. The offender should return to detention to serve both terms consecutively if a sentence is imposed for the second offence, and re-establish his suitability as a parole applicant as if he were imprisoned for the first time. We do not consider that such an offender should have to serve more than one-third of the total new term before becoming eligible for discretionary parole. The regulation which requires serving of one-half before this eligibility does not appear to be justified.

Recommendations

65. Parole legislation should provide:

- a) for forfeiture of parole upon conviction of an indictable offence punishable by a term of two years or more.
- b) for issuance of warrants of apprehension and/or committal upon forfeiture of parole.
- c) that the new sentence be consecutive to the remainder of the original sentence.

66. The parole regulation which requires the serving of one-half of the term imposed or seven years, whichever is the lesser, should be repealed in the case of those who have forfeited parole.

TERMINATION OF MINIMUM PAROLE. The procedures for parole termination outlined in this chapter can apply to all cases of discretionary and minimum parole except those of minimum parole of less than two months.

The category of short sentences, i.e., less than six months, would be treated somewhat differently. These cases are not examined for parole automatically but only upon application. There is no automatic procedure for setting an eligibility date for discretionary parole but special provisions are proposed to establish the minimum parole entitlement date. Inmates in this category released on minimum parole would not be supervised nor subjected to standard or special parole conditions. In fact, there is only one condition that should be set out in the minimum parole certificate: if the parolee commits any indictable offence during his minimum parole, it would be automatically forfeited. The effect of forfeiture would be that any offender whose minimum parole has been forfeited by conviction for an indictable offence would have to serve the remainder of his parole in confinement plus any new term that may be imposed. The forfeiture should be deemed to have taken place on the day on which the offence was committed. Because of the short time involved, it would be incumbent upon the courts and police to determine whether the person had completed his parole when he committed the

subsequent offence and to communicate with the appropriate parole authority. The parole authority would then issue its warrant of arrest and/or committal upon forfeiture of parole.

CREDIT FOR TIME SERVED ON PAROLE. Under our present parole system the time served successfully on parole is not credited to the serving of the sentence. The Ouimet and Hugessen Reports recommended partial crediting of parole time,⁷ as in some systems. In our opinion, it is unfair not to allow credit for time out on parole. All time served on parole should count so that sentences terminate as prescribed by the courts.

There are only three cases where there could be an "apparent" loss:

1) the time between the date on which a warrant of apprehension upon parole suspension was issued and the date of arrest, if the arrest does not take place immediately.

2) the time between the date on which a warrant of apprehension upon suspension of parole was issued and the date of arrest on a revocation warrant, if the arrest does not take place before revocation is ordered.

3) the time between the date on which an indictable offence punishable by a term of two years or more is committed and the date of conviction which automatically forfeits the parole.

In the first two examples, time can only be counted after committal on suspension or revocation because the authority to remain out on parole will have been withdrawn. In the third instance, the conviction for the offence determines whether parole is forfeited. Until found guilty, he is presumed innocent and, consequently, his parole situation is uncertain. If he is not found guilty, the time counts towards the completion of the sentence whether he was detained while awaiting trial or released on bail. These are the only exceptions and they arise either because the parolee successfully eludes arrest or is awaiting final determination of his guilt or innocence. If found innocent, he loses no time; if guilty, he pays the penalty for having committed another offence while on parole.

Recommendation

67. Time successfully served on parole should be credited toward completion of sentence.

References

¹ Hugessen Report, p. 29.

² *Parole Act*, Section 16 (1).

³ *Parole Act*, Section 16 (1).

⁴ *Parole Act*, Section 16 (4).

⁵ *Parole Act*, Section 16. (4).

⁶ *Parole Act*, Section 16 (2).

⁷ Ouimet Report, p. 350.
Hugessen Report, p. 41.

PAROLE AND NATIVE OFFENDERS

Approximately eight per cent of the total penitentiary population is composed of native people. They comprise as much as one-quarter of the population of some federal institutions in Western Canada.¹ The number of natives in provincial institutions is also known to be very large.² Considering the ratio of native people to total population, the native population in correctional institutions is disproportionately high. But the sources of the native offender's problems reach well beyond parole or the criminal justice system. They originate in the economic, social and cultural conditions of native people. We concur with the "Native Viewpoint" expressed in the brief on behalf of the inmates of Drumheller Institution that there is "no doubt that any final answer to the problem of Native offenders must await a solution to the general social and economic conditions under which the Native people live."³

In its brief to the Committee, the Federation of Saskatchewan Indians submitted that:

...the Indian parolee was obliged to tailor his parole plan in order to meet supervision requirements regardless of whether or not his preference lay in returning to the reserve. With a move to the city often came a burden of general cultural adjustment, the stigma of being a criminal coupled with the pressures of prejudice and discrimination experienced because of his Indianness, and the culturally based problems in communication between himself and his non-Indian parole supervisor.⁴

We believe that the preference expressed by the native offender regarding his destination upon release on parole should be respected within reasonable limits. To ask those from relatively isolated rural areas to fulfill their parole conditions in cities because supervision is more readily available risks their further alienation. Although there is a greater availability of resources, both educational and occupational, in urban areas, these should not necessarily determine whether native offenders should serve their parole time in such centres unless they have expressed a desire to move to the city and have initiated a correctional plan which may be completed in the city. Similarly, the urbanized native offender should not be forced to return to a rural area simply because it was his "home".

The system proposed in this Report may contend more adequately with some of the problems of native offenders because our concept of a correctional plan for each inmate is designed to ensure greater consideration for individual cases. It is possible, at present, for release plans to be formulated only at the time the offender applies for parole.

The correctional plan proposal, with direct participation of more native workers, would be valuable in determining realistic alternatives for native offenders. At present, there are a small number of native workers in the correctional field. The Commissioner of Penitentiaries, in his presentation to the Committee, on March 8, 1972, stated that the Penitentiary Service at that time employed eleven native staff members.⁵ The National Parole Service as of March 6, 1973, had, according to the testimony of the Vice-Chairman of the National Parole Board, "four or five" native workers.⁶ Provincial systems also have some native staff workers. For example, of approximately ninety supervisors in the

Alberta Adult Probation Branch, nine are Indian or Métis. Clearly, their numbers do not meet the need, particularly in light of difficulties in communication between native offenders and their supervisors. Besides the need to involve them in correctional planning, we believe that greater use should be made of native workers in all phases of corrections, including supervision, in urban areas, on reservations and in more remote areas. If it is impossible to provide professional workers, members of native service groups or agencies and suitable native people should be recruited.

We believe that institutional programs should be representative of the sum total of individual correctional plans. In some instances, therefore, they would be oriented to the cultural, social and economic needs of native offenders. The same effect on parole programs could be expected and could result in the creation of appropriate community based institutions.

Recommendations

68. Where appropriate, correctional authorities should employ native workers in all phases of the correctional process.
69. Where appropriate, parole authorities should contract with native service groups or agencies for supervision and related correctional work.
70. Consideration should be given to the desirability and feasibility of establishing community correctional centres staffed mainly by natives and primarily for native offenders.

The Committee also believes and has recommended (in Chapter V) that, in regions where there is a large native inmate population, natives should be represented on parole boards.

References

- ¹Committee Proceedings. March 8, 1972. p. 41.
- ²Canadian Corrections Association. *Indians and the Law*. Ottawa. Information Canada. 1967. Chapter VI.
- ³Committee Proceedings. June 22, 1972. p. 30.
- ⁴Committee Proceedings. April 11, 1973. p. 20.
- ⁵Committee Proceedings. March 8, 1972. p. 41.
- ⁶Committee Proceedings. March 6, 1973. p. 36.

SPECIAL CASES

The *Criminal Code* contains special provisions covering certain categories of offenders. These include individuals under preventive detention (dangerous sexual offenders and habitual criminals) and those convicted of murder. We find the existing provisions in Part XXI of the *Code* governing dangerous sexual offenders and habitual criminals to be inadequate and we recommend dangerous offender legislation as an integral part of the parole system which we propose. Determining which offenders are dangerous should not be the sole responsibility of parole authorities.

Dangerous Offenders

Offenders considered to be dangerous without being dangerous sexual offenders are presently incarcerated for a period of preventive detention. Section 688 of the *Criminal Code* provides that an accused is an habitual criminal if, since the age of eighteen, he has on three separate occasions been convicted of an indictable offence punishable by five years and is leading a persistently criminal life, therefore requiring preventive detention for the protection of the public.

The Ouimet Committee, after examining life records of eighty individuals who, on February 26, 1968, were serving sentences of preventive detention, concluded that the legislation has been applied in large part to offences against property. It pointed out:

1. that almost 40 per cent of those sentenced to preventive detention would appear not to have represented a threat to the personal safety of the public.
2. That perhaps a third of the persons confined as habitual offenders would appear to have represented a serious threat to personal safety.
3. That there is a substantial number within the 80 persons with respect to whom there is not enough evidence to warrant a conclusion that they represented a serious threat to personal safety.¹

The legislation thus appears to be too broad in that application has resulted in the incarceration of a number of offenders who, although persistently criminal, may not be dangerous.² At the same time, it is not broad enough because, as suggested in the Ouimet Report, it does not provide for indefinite incarceration of those who may be dangerous:

...many seriously dangerous offenders are beyond its reach because of the requirement of three previous convictions for an indictable offence for which the offender could have been sentenced to imprisonment for five years or more. The present legislation does not protect society against the offenders from whom society requires maximum protection.³

The Committee accepts the opinion of the Ouimet Committee that persistent offenders can be dealt with by appropriate sentences provided by the *Criminal Code*. This means that preventive detention should be used exclusively for those considered to be serious threats to public safety.

Dangerous sexual offender legislation, as contained in Section 687 of the *Criminal Code*, defines a dangerous sexual offender as:

... a person who, by his conduct in any sexual matter, has shown a failure to control his sexual impulses, and who is likely to cause injury, pain or other evil to any person, through failure in the future to control his sexual impulses.

Where an accused has been convicted of rape, sexual intercourse with a female under fourteen years, indecent assault on a male or female, buggery, bestiality, or gross indecency, or, of an attempt to commit any of these offences, the court must, upon application, hold a hearing to determine whether the accused is a dangerous sexual offender.⁴ The evidence presented at the hearing must include the expert testimony of at least two psychiatrists, one of whom is nominated by the Attorney General.

We accept the conclusion of the Ouimet Committee that this legislation is "capable of being applied against, and has in fact been applied against, sexual offenders who are not dangerous."⁵ It suggested that the basis upon which dangerous sexual offenders are defined is inadequate and concluded that the dangerous sexual offender is "only one class of dangerous offender and the present legislation obscures this fact."⁶

Recommendation

71. The present legislation on habitual criminals and dangerous sexual offenders should be repealed and replaced by dangerous offenders legislation which would set criteria for identification of dangerous offenders and a mechanism for the assessment of persons alleged to be dangerous.

Criteria for Identification

Dangerous offender legislation must be formulated to provide for incarceration of dangerous individuals but explicitly excluding persistent petty offenders who are not dangerous. Criteria for identifying dangerous offenders should not be based so much on the number of offences as on the type and circumstances of the offences and on the character of the offender.

The *Model Sentencing Act* covers two distinct categories of dangerous offenders: the assaultive criminal and the racketeer.⁷ An offender would be sentenced as a dangerous offender if any one of the following applies:

...(1) he inflicted or attempted to inflict serious bodily harm, and he has a propensity to commit crime; (2) he committed a crime (such as arson) which, intended or not, seriously endangered the life or safety of another, he has a previous criminal conviction, and he has a propensity to commit crime; (3) he is a participant in organized crime, racketeering.⁸

The Ouimet Report, on the other hand, defined a dangerous offender as one who:

... has been convicted of an offence specified in this Part (of the Criminal Code) who by reason of character disorder, emotional disorder, mental disorder or defect constitutes a continuing danger and who is likely to kill, inflict serious bodily injury, endanger life, inflict severe psychological damage or otherwise seriously endanger the personal safety of others.⁹

It should be noted that this definition excludes persons involved in organized crime. The Ouimet Report suggested that, since definite terms of suitable length for such persons are now provided, "no special statutory provisions are required to deal with the offender who has committed an offence involving organized crime."¹⁰

In addition, the Ouimet Committee made a further distinction between the person involved in organized crime and the offender who is suffering from a severe personality disorder:

The punitive or deterrent aspect of sentencing is absent in the case of the offender who is dangerous because of a character or personality disorder.

The emphasis is on the protection of the public by segregation and treatment. . .

It would appear to the Committee that in this case (organized crime) the deterrent aspects of sentencing become paramount, although the protection of the public is also achieved by the removal of the offender from society by the imposition of long terms of imprisonment.¹¹

Our Committee accepts the definition of individuals involved in organized crime set out in the *Model Sentencing Act*, and we agree that such individuals should be considered dangerous offenders.

In determining whether an offender is dangerous, we suggest that the following factors be taken into account:

1) *The offence with which a person is charged.* The Ouimet Committee proposed a tentative list of offences, any one of which, when accompanied by certain circumstances, would be sufficient to consider the offender as dangerous.¹²

We concur with its list, which is as follows:

- (a) Manslaughter (punishable by life imprisonment) when caused by deliberate violence.
- (b) Attempted murder (punishable by life imprisonment).
- (c) Causing bodily harm with intent or shooting with intent under section 216 of the Code (punishable by fourteen years imprisonment).
- (d) Robbery (punishable by life imprisonment).
- (e) Arson committed under such circumstances as to endanger human life (punishable by fourteen years imprisonment).
- (f) Doing anything with intent to cause an explosion with an intent to cause death or serious bodily injury or which is likely to endanger life (punishable by life imprisonment).
- (g) Kidnapping or forcible confinement under s. 233 (1) of the Criminal Code (punishable by life imprisonment).
- (h) Rape (punishable by imprisonment for life).
- (i) Attempted rape (punishable by imprisonment for ten years).
- (j) Carnal knowledge of a girl under the age of fourteen (punishable by life imprisonment).
- (k) Indecent assault on a female (punishable by five years imprisonment).
- (l) Buggery (punishable by fourteen years imprisonment) when committed against a person under a stated age.

- (m) Indecent assault on a male person (punishable by ten years imprisonment) when committed against a person under a stated age.
- (n) Gross indecency (punishable by five years imprisonment) when committed with or against a person under a stated age.
- (o) Breaking and entering a dwelling house (punishable by life imprisonment) when accompanied by violence against any person therein.

We would add the offence of hijacking (punishable by life imprisonment).

The Ouimet Report goes on to point out that:

The majority of those who commit the offences which would permit the proposed dangerous offender legislation to be invoked are not dangerous in the sense that they are likely to continue to commit violent crimes.¹³

We re-emphasize this point. The offence with which the person is charged serves as the initial indicator or warning signal to the authorities of the possibility that he may be dangerous. We simply submit that, because of the offence, he warrants consideration as a dangerous person. It is then necessary to determine if, in fact, the offender could continue to be dangerous.

2) *Circumstances surrounding the offence.* Circumstances surrounding an offence rather than the offence itself may be a better indicator of whether the offender is dangerous. There is a considerable difference between the offender who assaults another person in the course of an argument and the one who assaults with weapons or in a planned, rational manner.

3) *The offence being part of a continuing dangerous criminal career or activity.* An offender, who, in the past, has committed offences similar to the one which warrants consideration of application of dangerous offender legislation, is more likely to be categorized as dangerous than one who has no such previous convictions. His criminal career may be periodically marked by such offences.

The term “activity” is used to denote ongoing involvement in illegal behaviour of an organized nature. We believe that it is unreasonable to define a specified number of offences as in the existing legislation. Previous offences must, however, be considered. The proposed system has the advantage of providing for incarceration of those who have committed only one dangerous act if they are considered dangerous.

4) *The offender having a propensity toward violence.* This can only be determined by a thorough examination of the character of the accused using the most sophisticated techniques available, i.e., psychiatric examinations and social case histories.

The Committee recognized the difficulty of defining “propensity toward violence” for purposes of predicting future behaviour. The criteria we have set out are not infallible but the proposed system offers an advantage over the old system in that it would be applicable to a greater number of dangerous offenders. A system that is designed to protect society cannot take chances. If dangerous offender legislation is invoked, the system would retain some control over the offender for his lifetime after he has been released from incarceration. For the offender who proves not to be dangerous, this would not be an unreasonable hardship since it is likely that he would have received a long

definite sentence for the offence. We stress the need for control even in cases where there may be some doubt.

Mechanism for Assessment

The Committee feels that procedures similar to those outlined in the Ouimet Report for the assessment of dangerous offenders are appropriate:¹⁴

- That dangerous offender legislation empower the court, when it is of the opinion that an offender may be dangerous, to remand him to a diagnostic institution for a maximum period of six months for assessment.
- Should the offender be diagnosed dangerous, he will be given suitable notice that the issue will be decided by the court.
- The offender will have the right to defend himself, and be provided with counsel if he is unable to retain counsel himself.
- If the diagnostic facility does not assess the offender as dangerous, or where the court does not find the offender dangerous, he will be dealt with like an ordinary offender.
- If the court finds the offender is dangerous, he will be sentenced according to provisions of the dangerous offender legislation.
- Such legislation should provide the offender with the right of appeal on any ground of law or fact.

Term of Imprisonment

The advantages and disadvantages of long definite sentences and indeterminate sentences have been well documented. This Committee believes that an indefinite sentence is appropriate for dangerous offenders. Long definite sentences may be imposed under the provisions of the *Criminal Code* for those who commit certain offences considered dangerous. For example, anyone who commits robbery is liable to imprisonment for life; causing bodily harm with intent is punishable by fourteen years. We suggest that anyone who commits such an act should be assessed to determine if in fact he is dangerous. It is reasonable that, if the offender is considered dangerous, his sentence should exceed that of the non-dangerous offender, since dangerous offender legislation is applied because of the probability that he will continue to represent a danger. An indefinite sentence thus provides the public with maximum protection through a long term of imprisonment during which careful study can be given to the offender's eventual release. Some of this protection would be provided because the offender will be on parole for life. The indefinite sentence does not, then, preclude the possibility of parole nor does it preclude a subsequent reduction in parole conditions. It does, however, provide some degree of social protection for the duration of the offender's life.

Recommendation

72. Dangerous offender legislation should provide for preventive detention for an indeterminate period as now provided for dangerous sexual offenders and habitual criminals.

The Committee believes that a minimum period of incarceration prior to parole for dangerous offenders should be set by law. This ensures that a dangerous offender will be treated like other offenders who must serve at least one-third of their sentences. It is important, too, that an adequate period of time be provided for assessment and treatment within an institution.

Recommendation

73. Dangerous offenders should be required to serve a minimum of ten years before being eligible for discretionary parole.

Dangerous offenders should be treated like other inmates in such parole matters as his right to apply for parole, right to refuse parole, collection of data and case examination, subsequent examinations and review procedures. (See Chapter VI.)

Considerable emphasis must be placed on the question of risk since all inmates incarcerated under dangerous offender legislation would, at least initially, be considered high risks. Supervision must be more intense than in other parole cases because of the element of risk and the fact that dangerous offenders have been incarcerated for a period of at least ten years. A high degree of control may be necessary particularly during the early parole period.

Their eligibility for temporary parole should be set at one-half of the time required before eligibility for discretionary parole. (See Chapter VII.) This applies to all inmates and, for dangerous offenders, it would be five years. They will not, of course, be eligible for minimum parole since their term of imprisonment is indeterminate.

In view of the element of risk involved, we believe that parole decisions in the case of dangerous offenders should be reviewed by the Headquarters Division of the federal parole authority. In the recommended system, the Headquarters Division would have authority to change decisions made at the regional level.

Recommendation

74. The Headquarters Division of the federal parole authority should review all decisions of Regional Divisions in the case of the dangerous offender.

Murderers

Individuals sentenced to life imprisonment as a minimum punishment, or to life imprisonment following commutation are necessarily a special category of offenders. Their incarceration as well as their parole are subject to special legislation.

The *Criminal Law Amendment (Capital Punishment) Act* enacted in November, 1973 provides that a person sentenced to life imprisonment for murder or a person whose death sentence was commuted to imprisonment for life, shall not be released on parole

until at least ten years of the sentence have expired and the National Parole Board, by a vote of at least two-thirds of its members, decided that parole should be granted, subject to the approval of the Governor in Council. Section 3 (2) of the Act provides that the judge may, with or without the recommendation of the jury, substitute “a number of years that is not more than twenty but more than ten” as the minimum time to be served before becoming eligible for parole.

The Committee finds no evidence justifying special parole provisions for this category of offenders. A person convicted of murder may not need to be incarcerated any longer than dangerous offenders, rapists or hijackers. Moreover, for reasons set out in Chapter III, we believe that responsibility for parole decisions should lie with the parole authorities and not with the courts. In our opinion, it is not possible to predict many years in advance when a man will be ready for parole.

Recommendations

75. Inmates serving sentences of life imprisonment for murder or as a result of commutation of a death sentence should be eligible for parole when they have served ten years.

76. Parole decisions in cases of inmates serving sentences of life imprisonment for murder or as a result of commutation of a death sentence should be made by the Regional Division and, in all cases, should be reviewed by the Headquarters Division.

If our recommendation is implemented, there would be no need for the Governor in Council to take responsibility for parole decisions. The Headquarters Division would provide a check on the Regional Division. Since at least five Board members and possibly up to nine would be involved in the decision at the regional level and perhaps the same number at the Headquarters Division, murderers, like dangerous offenders, would be subject to more careful consideration in respect of parole.

Individuals convicted of murder should be treated like other inmates with respect to the right to apply for parole, right to refuse parole, collection of data and case examination, subsequent examinations and review procedures. (See Chapter VI.)

Section 3 (2) of the recently proclaimed *Criminal Law Amendment (Capital Punishment) Act* provides that: no inmate serving a life sentence shall become eligible for temporary absence or day parole (temporary parole) until three years before his eligibility for ordinary parole. The Committee has recommended in Chapter VII that the eligibility date for temporary absences and temporary parole for those convicted of murder should be the same as for all other inmates, that is, one-half of the time served prior to their eligibility for discretionary parole.

Evidence by the Commissioner of Penitentiaries before our Committee indicated that, from 1968 to January 1972, 220 inmates serving life, indefinite sentences, or classified as dangerous sexual offenders were granted 5,986 temporary absences. Only twelve negative incidents occurred.¹⁵ Since only 220 individuals were granted temporary absences it would appear that some selection had already been made resulting in a very low failure rate. We are of the opinion that temporary parole, as well, should be available in advance of the inmate's possible release date on discretionary parole.

References

- ¹Ouimet Report. pp. 251-252.
- ²Ouimet Report. p. 252.
- ³Ouimet Report. pp. 257-258.
- ⁴*Criminal Code*. Section 689 (1) (a) and (b).
- ⁵Ouimet Report. p. 258.
- ⁶Ouimet Report. p. 258.
- ⁷N.C.C.D. *Model Sentencing Act*. Article III. . . p. 9.
- ⁸N.C.C.D *Model Sentencing Act*. Article III. . . p. 10.
- ⁹Ouimet Report. p. 258.
- ¹⁰Ouimet Report. p. 265.
- ¹¹Ouimet Report. p. 265.
- ¹²Ouimet Report. pp. 259-260.
- ¹³Ouimet Report. p. 260.
- ¹⁴Ouimet Report. p. 259.
- ¹⁵Committee Proceedings. March 8, 1972. p. 33.

PAROLE STATISTICS

This Report has made little use of statistics on parole because the information is inadequate. It is not reliable enough to give even accurate head counts. It neither permits accurate statistical descriptions, nor meaningful assessments of various programs. Parole statistics are not alone in this sorry state. Statistical information on other programs such as remission, probation following imprisonment, temporary absence, etc., is either non-existent or almost meaningless.

A number of illustrations will demonstrate what we have said. First, the information about parole denials, parole releases and parole terminations for 1971 is contained in the National Parole Board publication *Statistics 1971, Part I, Parole Clientele Statistics*. In Tables 2.1, 2.4 and 2.6, the total number of short paroles is never the same. Secondly, in the category of parole release where no supervision is involved, i.e., short parole, parole for deportation and parole for voluntary departure, the total number reported is 166 in Table 2.1, 162 in Table 2.3 and 164 in Table 2.5. There is no justification for these differences and no explanations are given.

If one attempts to determine what happened to a certain category of offenders on parole, statistics do not help. The frequently published failure rate is established on the basis of the number of paroled inmates who are returned to detention for parole violations compared with the number released on parole in a given year. The numbers refer to all categories of offenders who were granted parole and all those who violated their parole during the year. Consequently, no calculation can be made for specific categories. For example, offenders convicted of murder released on parole during 1971 are fewer in number than those in the same category who terminated their paroles.¹ There is no way of measuring their success rate, but this would be more meaningful than an overall rate which combines all categories, i.e., the most serious offender and petty offenders. Parole supervision cannot be equally successful with all categories of offenders and it would be valuable to have statistics to indicate how well certain categories of offenders respond to parole supervision. Information on murderers who have been released on parole would have been useful in the recent debate on capital punishment.

Parole legislation requires that a person ordinarily serve one-third of his term of imprisonment before parole may be granted. The parole authority has the power to make exceptions, in special circumstances, to this general rule. Nowhere in the parole statistics is there any report on the number who have been released at one-third of the time served nor is there any information on the number released by exception and the reasons for such exceptions. Parole statistics, for some unexplained reason, report on those who, when released, have completed less than thirty-five per cent of the time served. In 1971, this category constituted more than thirty-five per cent of the 5126 releases, but there is no information about the exceptions, that is, those released before normal eligibility, or about ordinary parole releases at one-third of sentence.²

Parole Clientele Statistics offers other unusual statements. For example, in 1971, there was one life sentence and one preventive detention sentence which were terminated

by expiration.³ "Expiration" was defined this way: "The individual has completed the full sentence of imprisonment awarded by the Court (Warrant Expiry Date)".⁴ There is no explanation to indicate how a life sentence or a sentence of preventive detention can terminate other than by death of the offender.

In previous chapters, reference was made to the power of the parole authority to discharge offenders from parole. This category of parole termination is not reported separately but lumped in with several other categories.⁵ Furthermore, there is no explanation of the reasons for which parolees were granted discharge. The only hint is in the "Glossary of Terminology" of *Parole Clientele Statistics* which states: "It (discharge) is normally considered after at least six years have elapsed from time of release on parole."⁶ That is hardly a complete description of the program of parole discharge.

Another program that remains completely unreported is the day parole program. There is no information on the number who have been denied day parole, granted day parole or had day parole terminated for whatever reason.

During our study, we searched for information on the use of remission. In Chapters I and IV, we indicated how this program affects sentences and parole. It was impossible to obtain data showing to what extent remission is lost, why it is lost, and how often and for what reason it is returned to the prisoner prior to his release as permitted by law. Prison administrators questioned about this were unable to refer to data that would be useful. They could only describe in general terms how they administered the program.

The program of probation following imprisonment is in the same state. Information now available does not indicate how many of these sentences are being imposed, under what circumstances and on whom. No one is able to assess the effect these sentences are having on offenders. Absence of data makes it impossible to examine this court-administered "parole" program and to compare it with ordinary parole.

For temporary absences, the Canadian Penitentiary Service on two occasions provided us with statistical data and claimed a very high success rate.⁷ Although the claim appears well founded, the statistics are misleading. Defining "temporary absence" and the method of collecting data are at the root of the problem. Temporary absence leave to go out to lunch is equated with one for a three-day family visit. Obviously, there is not the same kind of risk involved in the two cases. Also, the total number of temporary absences increases significantly if temporary absence is granted to every member of two baseball teams that go out to play a three-hour supervised exhibition game. Committee staff encountered cases in some community correctional centres where the director claimed he sometimes issued six different temporary absences to the same person in the same day. In others, the practice was different and only one temporary absence permit was issued for several absences in a given period of time. In the circumstances, one may well ask what a failure rate of .5 per cent actually means.

Where they exist, statistics on parole or on programs related to parole are not satisfactory. The incomplete and unsatisfactory state of the data has been recognized.⁸ Delays in preparation and publication were acknowledged and breakdowns in the collection system were mentioned. Perhaps the most serious fault in parole data is the collection of a great deal of meaningless facts that clog the system to the point that useful analyses are seldom, if ever, produced.

A background paper, prepared recently for the Economic Council of Canada, discussed the availability of data to measure the effectiveness of criminal justice agencies. It concluded that judicial statistics in Canada “are diffuse and not particularly helpful for evaluating decisions. . .” It suggested that “the numbers are collected for the sheer joy of collecting rather than because they serve any useful purpose. . .”⁹ On parole data, the remarks were equally unflattering: “For the great majority of Canadian citizens, these data are meaningless numbers.”¹⁰ To make the data meaningful to all those who need them is complex and difficult but it is a task that must be undertaken immediately. The parole system we propose will only operate efficiently if usable data are made available quickly.

Purposes of Data Collection

It is generally recognized that collecting data has a threefold purpose: administration, research and public accounting. Administrative statistics are needed because planning and organizing delivery of services cannot be done without accurate and relevant data. Costs of programs must not continue to be measured by inaccurate yardsticks or by guessing. Research on parole makes similar demands. There is nothing that discourages research more quickly than inaccurate data.

While we recognize the importance of the two foregoing purposes of data collection, our prime interest is in data collection for public accounting. We find that the published information is less than satisfactory. It does not accurately describe the various parole programs established by law and, insofar as their objectives are defined, does not assist in determining to what extent these are met. In fact, we found very little evidence that objectives were even defined.

To establish objectives for social programs where unpredictable human behaviour is involved and where social groups often push in different or opposite directions is not easy. It requires wisdom of the first order. Objectives of the present parole program are usually formulated in terms of rehabilitation of the offender and protection of society.¹¹ How are these abstract expressions translated into measurable terms? We found no evidence that indicators of rehabilitation or protection were defined. Is the number of parole denials a measure of rehabilitation or protection? Is the number of parole releases an indicator of rehabilitation? Would a high number of parole terminations by revocation and forfeiture indicate the level of protection? These questions and many more merely point to the major task which has not been attempted — defining objectives in quantifiable terms. Public accounting of a parole program cannot be done properly before objectives are set and measured.

Defining objectives in measurable terms for the system we propose will not be easier. The definition must take into account our basic premises, criteria for eligibility, rules for decision-making and the importance we attach to supervision. These have to be translated into quantifiable terms at the very beginning. A delay of several years will make the task impossible because the data will not have been collected from the start to answer the questions that will be asked. The right questions must be asked now in order that a proper evaluation of the program in later years is not hindered by inadequate information.

The present unsatisfactory state of data for public accounting purposes has been well described as follows:

"...it has to be said that most of the data production in the administration of justice has given headaches to specialists who have tried to cull information from them and the data are certainly inaccessible to public understanding. If one looks at accounts derived from these data by even some highly skilled specialist one often shudders. It therefore comes as no surprise that whenever contentious issues arise, some of the data create more confusion than clarity. One can think of a number of crime trend studies which do not take into account the variation in completeness of reporting, and some issues such as capital punishment and parole in which the real picture is more hidden than revealed. One cannot complain about public attitudes towards crime and criminals as long as the public has no meaningful access to information it can understand and is at the mercy of ideologists and vested interests. Anxiety mongers have already succeeded in destroying a good part of the urban scene in the United States, a lesson which we must heed. There is good reason to believe that an increase in serious crime did not precede, but followed, the anxiety waves. If there is no clear and rational accounting system, then there is no bulwark against such anxiety waves.

One could conceive that national statistical accounts in this area could be produced in a way which would give simple graphic presentations understandable to school children. Crime, after all, is an interesting story and this story can be told even with data. It is also a phenomenon of great general concern, and accounts therefore should have extensive general distribution.¹²

Success/Failure Rate

The parole success or failure rate was perhaps the subject most frequently discussed at our public hearings and in the briefs submitted. We find that it was misunderstood and, as a concept, misused.

Over the years, the National Parole Board has published two different kinds of rates. It does not really matter whether one refers to failure or success rates since they are opposite sides of the same coin. If a program fails in five per cent of the cases it can usually be said to succeed in ninety-five per cent. The parole failure rate (FR) was established by the number of parole violations (PV) divided by the number of paroles granted (PG) multiplied by 100, i.e., $\frac{PV}{PG} \times 100 = FR$. A success rate (SR) would use the number of successfully completed paroles (PC) instead of parole violations (PV), i.e., $\frac{PC}{PG} \times 100 = SR$. At the beginning of the National Parole Board operations, the rate was an annual rate which included only parole violations (PV) and paroles granted (PG) in a given year. More recently, the rate has been based on the number of parole violations (PV) and paroles granted (PG) since the beginning of the Board's operations.

In both cases, the Board defined parole violations as those cases where the offender breached conditions of parole (revocation) or, committed, while still on parole, an indictable offence punishable by two years or more in detention (forfeiture).

There are many deficiencies in a success/failure rate established in this way. The principal ones are:

1) Statistics used for paroles granted include all offenders who are still on parole and who may be in violation later. A more appropriate rate would be based only on paroles that have terminated.

2) Statistics used for paroles granted and paroles violated may involve duplication. Some persons have been granted parole and may have violated it several times on the same sentence or have had several sentences and been granted several paroles.

3) The rate is based on all categories of offenders, i.e., those with long sentences and those with short terms. There are many more parolees with short (provincial cases) than with long terms. They are less likely to violate parole because they just do not have time. Moreover, a rate based on all offenders implies that the parole failure of a dangerous bank robber is the equivalent of the failure of a petty thief.

4) A parole failure rate does not take into account the effect of other agencies of criminal justice. Police, courts and institutions all influence the number and kinds of individuals who are eventually released on parole. To attribute all failures to the parole system, is to assume that other agencies had previously reformed the offenders and the parole system simply undid their work. It therefore appears that a criminal justice index would be more appropriate than a parole failure rate.

5) A parole failure rate can be modified too easily by the selection process that now operates in the parole system. The rate can be artificially "improved" by selecting only the few good risks. A failure rate for those who are not selected for release on parole would have to be established in order to compare the two and determine if the parole selection process is worth the effort. There are already indications that release on mandatory supervision is "better" than release on ordinary parole.¹³

6) A parole failure rate does not measure the improvement that parole supervision may achieve in individual cases. A persistent offender who, because of parole, changes from offences of violence to less serious criminal activity or substantially delays going back to crime has become a lesser risk even though he is counted as a "failure".

We conclude that parole failure rates are not very useful. They distort the picture and convey wrong impressions about the parole system. As a method of public accounting for the system, they do not say anything meaningful. It is possible to establish other kinds of failure rates that would not have the flaws of those now most commonly used. For example, one has been developed based on prisoners released on parole from federal institutions with some form of supervision involved. For the purpose of this rate, failure is defined in terms of parole violation by "revocation or forfeiture of parole or conviction for an indictable offence following release on parole and within the 5-year follow-up period".¹⁴ While it is better than the existing ones, this recidivism rate has too many of the same defects to be a good social accounting measure.

Recommendation

77. The administrative, research and public accounting objectives of the parole program should be defined in measurable terms and data collection should be established accordingly.

Parole Data Collection Centre

A data collection system that would serve the purposes of management, research and public accounting must be established in the most economical and most efficient manner possible. One solution could be for each parole authority to be responsible for collection of its own data for all three purposes and an exchange of information with other users would be left to *ad hoc* arrangements. In the parole system we propose, this would mean a multiplicity of data collection centres and an inconsistency of collection which would not permit reliable comparisons. It would be an inefficient way of collecting the necessary information. The other solution is a central depository collecting information on the same basis from all parole jurisdictions. Such a depository would have to provide users with the necessary management, research and public accounting data as required. This would mean the ability to turn around quickly to feed information back to the user in a matter of weeks and sometimes days.

Recommendations on statistics in the Ouimet Report emphasized the research and planning purposes which call for high quality data. It was assumed that Statistics Canada would be the depository of criminal statistics.¹⁵ The Hugessen Report also dealt with the question of parole data and the need for a highly efficient system of data collection and distribution to monitor and service the numerous parole boards that it proposed. It suggested that the Ministry of the Solicitor General and Statistics Canada enter into an agreement to create a National Parole Institute.¹⁶

There is no doubt that data collection on parole decision-making should be centralized for higher efficiency and consistency. But such a data depository could be located wherever the necessary equipment and technical expertise are available. We do not believe that establishment of a system for parole purposes alone would be justified. Much of the data on parole clientele is the same as that collected in federal and provincial institutions. Duplication and, consequently, higher expense should be avoided. A parole data system should be part of a larger all-inclusive corrections data system. The central depository would have to deal with provincial institutions and parole authorities and collect information from the private and public agencies that have contracted to do parole supervision. It is economically indefensible to create more than one depository if a single operation could provide all users efficiently. At the moment, it seems that there is no agency which has either the mandate or the capability of providing information on the basis outlined above to the same extent as Statistics Canada.¹⁷

Recommendation

78. Statistics Canada should be charged with the responsibility for parole data collection, analysis and publication.

References

- ¹ National Parole Board. *Statistics 1971* . . . Tables 2.7 and 3.3.
- ² National Parole Board. *Statistics 1971* . . . Table 2.10.
- ³ National Parole Board. *Statistics 1971* . . . Table 3.4.
- ⁴ National Parole Board. *Statistics 1971* . . . Glossary of Terminology.
- ⁵ National Parole Board. *Statistics 1971* . . .
- ⁶ National Parole Board. *Statistics 1971* . . . Glossary . . .
- ⁷ Committee Proceedings. March 8, 1972. Appendix B.
Committee Proceedings. June 14, 1973. Appendix C.
- ⁸ Committee Proceedings. March 15, 1972. p. 18.
- ⁹ Evans, R., *Developing Policies for Public Security and Criminal Justice*. Special study prepared for the Economic Council of Canada. Ottawa. Information Canada. 1973. p. 9.
- ¹⁰ Evans, R., *Developing Policies*. . . p. 101.
- ¹¹ Committee Proceedings. December 16 and 17, 1971. p. 40.
- ¹² Working Group on Judicial Statistics for the Inter-departmental Committee on Judicial Statistics. *Towards a Justification of Justice*. Ottawa. July 1973. pp. 25-26.
- ¹³ Unpublished tabulation by Statistical Information Centre. February 1973. Provides data showing a total "failure rate" of less than twenty per cent.
National Parole Board. *Statistics 1971* . . .
The failure rate for ordinary parole is running at more than thirty per cent according to National Parole Board unpublished data.
- ¹⁴ Canada. Ministry of the Solicitor General. Management Data Centre. *Parole Recidivism Study, as of June, 1972*. Introduction.
- ¹⁵ Ouimet Report. pp. 427-430.
- ¹⁶ Hugessen Report. p. 18.
- ¹⁷ *Statistics Act*. R.S.C. 1970-1971-1972. c. 15.

APPENDIX A

WITNESSES WHO APPEARED BEFORE THE COMMITTEE

Third Session — Twenty-eighth Parliament 1970-1971

Issue no.	Date and Proceedings no.	Organizations and Witnesses	Brief no.
11	December 15, 1971 First Proceedings	Ministry of the Solicitor General Honourable Jean-Pierre Goyer J.L. Hollies	1
12	December 16 and 17, 1971 Second Proceedings	National Parole Board T. George Street F.P. Miller W.F. Carabine Lieutenant-Colonel P. Hart B.K. Stevenson J.H. Leroux	2

Fourth Session — Twenty-eighth Parliament 1972

Issue no.	Date and Proceedings no.	Organizations and Witnesses	Brief no.
1	March 1, 1972 Third Proceedings	National Parole Board T. George Street F.P. Miller B.K. Stevenson M. Maccagno	2
2	March 8, 1972 Fourth Proceedings	Canadian Penitentiary Service P.A. Faguy J.W. Braithwaite	11
3	March 9, 1972 Fifth Proceedings	Royal Canadian Mounted Police W.L. Higgitt E.W. Willes	12
4	March 15, 1972 Sixth Proceedings	Statistics Canada, Judicial Division K.A. Holt	17
5	March 16, 1972 Seventh Proceedings	Dr. T. Grygier Centre of Criminology, Ottawa	13
7	April 27, 1972 Eighth Proceedings	Dr. J. Ciale Centre of Criminology, Ottawa	
9	June 14, 1972 Ninth Proceedings	Ontario Association of Chiefs of Police S.W. Raike E.A. Tschirhart	35
10	June 15, 1972 Tenth Proceedings	St. Leonard's Society of Canada R.E. Barnes Reverend T.N. Libby	39
11	June 21, 1972 Eleventh Proceedings	Montreal Policemen's Brotherhood Inc. G. Marcil	26
12	June 22, 1972 Twelfth Proceedings	Inmates of Drumheller Institution G. Hewlett L. Lyding R. Royer	5
13	June 28, 1972 Thirteenth Proceedings	The John Howard Society of Canada G.H. Lockwood F.G.P. Lewis A.M. Kirkpatrick	47
14	June 29, 1972 Fourteenth Proceedings	Psychologists of the Canadian Penitentiary Service, Quebec Region M. Thomas P. Bélanger C. Bourgeois J.-G. Albert Y. Cartier A. Cyr	45

First Session — Twenty-ninth Parliament 1973

Issue no.	Date and Proceedings no.	Organizations and Witnesses	Brief no.
1	March 6, 1973 Fifteenth Proceedings	S.F. Sommerfeld D.R. Watson Department of Justice J.W. Braithwaite Canadian Penitentiary Service A. Therrien National Parole Board	
2	March 7, 1973 Sixteenth Proceedings	School of Criminology of Montreal P. Landreville M. Nicolas A. Beaulne R. Blain G. Paradis	97 98
3	March 8, 1973 Seventeenth Proceedings	The Elizabeth Fry Society M. Freedman, Kingston G. Parry, Ottawa P. Haslam, Toronto K. Shaw, Ottawa D. Flaherty, Ottawa J. MacLatchie, Ottawa J. Moody, Toronto	82 88
4	March 8, 1973 Eighteenth Proceedings	Association of Social Rehabilitation Agencies, Quebec Division P. Asselin J.L. Côté S. Cumas	81
5	March 13, 1973 Nineteenth Proceedings	Canadian Criminology and Corrections Association R.R. Price W.F. McCabe W.T. McGrath T.C. Willett	110
6	March 13, 1973 Twentieth Proceedings	Canadian Association of Chiefs of Police, Inc. W.H. Kelly B.E. Poirier	95
7	March 15, 1973 Twenty-first Proceedings	The Salvation Army of Canada Brigadier F. Watson Lieutenant-Colonel T. Ellwood Brigadier V. MacLean Major T. Worthylake	101
8	April 10, 1973 Twenty-second Proceedings	John Howard Society of Ontario (Parolee Group) J. Smerciak H. Sauer E. Elliott	71

		Montreal Urban Community Police Department A. Ledoux D. Crépeau J. Ratelle J. Charbonneau	112
9	April 11, 1973 Twenty-third Proceedings	Federation of Saskatchewan Indians P. Dubois D. Ahenakew B. Fotheringham A. Kennedy	100
10	May 29, 1973 Twenty-fourth Proceedings	National Parole Board T. George Street J.-P. Gilbert	2
11	May 30, 1973 Twenty-fifth Proceedings	Canadian Bar Association L.-P. de Grandpré E.L. Teed J. Cassells	113
13	June 14, 1973 Twenty-sixth Proceedings	Canadian Penitentiary Service P.A. Faguy J.W. Braithwaite	11

APPENDIX B

Brief No.	Briefs Received by the Committee
1	Department of the Solicitor General, The Honourable Jean-Pierre Goyer
2	National Parole Board, T. George Street, Chairman
3	Inmate, Collins Bay Institution
4	X-Kalay Foundation Society, Vancouver
5	Group of Inmates, Drumheller Institution
6	P. McMurtry, Toronto
7	Inmate, Dorchester Farm Annex
8	Group of B.C. Penitentiary Correctional Supervisors
9	Inmate Committee, Agassiz Correctional Camp
10	Special Inmate Committee, Landry Crossing Correctional Camp
11	Canadian Penitentiary Service, P.A. Faguy, Commissioner
12	Royal Canadian Mounted Police, W.L. Higgitt, Commissioner
13	T. Grygier, Ottawa
14	Inmate, Saskatchewan Penitentiary, Prince Albert
15	Parole Office Staff, Calgary
16	Inmate, Agassiz Correctional Camp
17	Judicial Division, Statistics Canada, K.A. Holt
18	Government of Northwest Territories
19	K.B. Jobson, Halifax
20	Special Inmate Committee, Springhill Institution
21	Beverly Lodge, Toronto
22	R.W. Dent, Toronto
23	Unidentified Inmate, British Columbia Penitentiary
24	Inmate, British Columbia Penitentiary
25	Inmate, British Columbia Penitentiary
26	Montreal Policemen's Brotherhood Inc.
27	L. James, Toronto
28	(Saskatchewan) Freedom Group, Regina
29	Inmate, Springhill Institution
30	Jacques Laplante, Quebec
31	Attorney General, British Columbia
32	Inmate, Joyceville Institution
33	Inmate, Special Correctional Unit, City of Laval
34	Inmate, Lecierc Institution
35	Ontario Association of Chiefs of Police
36	Riederer, F.C., Ottawa
37	Inmate, Archambault Institution
38	G.T. Vincent, Hamilton

- 39 St. Leonard's Society of Canada, Windsor
- 40 Inmate, Saskatchewan Penitentiary, Prince Albert
- 41 Inmate, Collins Bay Institution
- 42 Inmate, Stony Mountain Institution
- 43 Inmate, Kingston Penitentiary
- 44 Unidentified Inmate, William Head Institution
- 45 Psychologists of the Canadian Penitentiary Service, Quebec Region
- 46 Inmate, Agassiz Correctional Camp
- 47 The John Howard Society of Canada, Toronto
- 48 Inmate, British Columbia Penitentiary
- 49 Inmate, Leclerc Institution
- 50 Inmate, Dorchester Penitentiary
- 51 Inmate, Dorchester Penitentiary
- 52 Quarter Century Group, Millhaven Institution
- 53 Inmate, Dorchester Penitentiary
- 54 Inmate, Collins Bay Institution
- 55 The Street Haven at the Crossroads, Toronto
- 56 Inmates, Leclerc Institution
- 57 Inmate, Leclerc Institution
- 58 Attorney General, Alberta
- 59 Minister of Justice, Prince Edward Island
- 60 Inmate, Matsqui Institution
- 61 The John Howard and Elizabeth Fry Society of Manitoba
- 62 Inmate, Saskatchewan Penitentiary, Prince Albert
- 63 Correctional Services Committee, Anglican Diocese of Toronto
- 64 Resident Council, Headingley Correctional Institution
- 65 D. Betz, Winnipeg
- 66 D.R. Jobb, Winnipeg
- 67 Inmate, Stony Mountain Institution
- 68 J.W. Keane, Acting Director, Stony Mountain Farm Annex
- 69 D.K. O'Connell, Ottawa
- 70 Union of New Brunswick Indians
- 71 Parolee Group/The John Howard Society of Ontario, Toronto
- 72 Inmate, Leclerc Institution
- 73 The John Howard Society of Nova Scotia
- 74 Group of Inmates, St. Vincent de Paul Penitentiary
- 75 The Elizabeth Fry Society of British Columbia
- 76 Atlantic Provinces Corrections Association
- 77 Community Welfare Planning Council, Winnipeg
- 78 Inmate, Special Correctional Unit, City of Laval

- 79 Inmate, Burwash Correctional Centre
- 80 United Church of Canada, Toronto
- 81 Association of Social Rehabilitation Agencies, Quebec Division
- 82 The Elizabeth Fry Society, Toronto Branch
- 83 Ciné-Criminology Group, Archambault Institution
- 84 The Citizen's Advisory Committee, Beaver Creek Correctional Camp
- 85 Inmate, Fort Saskatchewan Correctional Institution
- 86 Inmate, Mountain Prison
- 87 Ex-Parolee, Millhaven Institution
- 88 The Elizabeth Fry Society of Ottawa
- 89 Group of Inmates, Laval Minimum Security Institution, City of Laval
- 90 Government of Yukon Territory
- 91 Inmate, Fort Saskatchewan Correctional Institution
- 92 Inmate, Collins Bay Institution
- 93 Future Society, Edmonton
- 94 Group of Inmates, Collins Bay Institution
- 95 Canadian Association of Chiefs of Police, Inc., Ottawa
- 96 Inmate, British Columbia Penitentiary
- 97 Research Group (P. Landreville, Director), School of Criminology, University of Montreal
- 98 Research Group (A. Normandeau, Director), School of Criminology, University of Montreal
- 99 Inmate, Saskatchewan Penitentiary
- 100 Federation of Saskatchewan Indians
- 101 Salvation Army of Canada, Toronto
- 102 St. Clair College, Windsor
- 103 Inmate, Matsqui Institution
- 104 West Wing Remand Unit, Lower Mainland Regional Correctional Centre, B.C.
- 105 Inmate, Lower Mainland Regional Correctional Centre, B.C.
- 106 Inmate, Lower Mainland Regional Correctional Centre, B.C.
- 107 Inmate, Lower Mainland Regional Correctional Centre, B.C.
- 108 Inmate, Lower Mainland Regional Correctional Centre, B.C.
- 109 Inmate, Lower Mainland Regional Correctional Centre, B.C.
- 110 Canadian Criminology and Corrections Association, Ottawa
- 111 Inmate, British Columbia Penitentiary
- 112 Montreal Urban Community Police Department
- 113 Canadian Bar Association
- 114 The Saskatchewan Criminology and Corrections Association
- 115 Professional Association of Criminologists of Quebec
- 116 The John Howard Society of Alberta

Un détenu, Centre régional de détention Lower Mainland (C.-B.)	109
Société canadienne de criminologie	110
Un détenu, Pénitencier de la Colombie-Britannique	111
Service de la police de la Communauté urbaine de Montréal	112
Association du Barreau Canadien	113
"Saskatchewan Criminology and Corrections Association"	114
Association professionnelle des criminologues du Québec	115
Société John Howard de l'Alberta	116

76	"Atlantic Provinces Corrections Association"
77	"Community Welfare Planning Council", Winnipeg
78	Un détenu, Unité spéciale de correction Laval
79	Un détenu, Centre pénitentiaire de Burwash
80	Eglise Unie du Canada, Toronto
81	Association des Services de Réhabilitation Sociale, Section du Québec
82	Société Elizabeth Fry de Toronto
83	Groupe Ciné-criminologie, Institution Archambault
84	"The Citizen's Advisory Committee", Camp pénitentiaire de Beaver Creek
85	Un détenu, Institution pénitentiaire de Fort Saskatchewan
86	Un détenu, "Mountain Prison"
87	Un ancien détenu de l'Institution Millhaven
88	Société Elizabeth Fry d'Ottawa
89	Groupe de détenus, Institution à sécurité minimum Laval
90	Gouvernement du Territoire du Yukon
91	Une détenue, Institution pénitentiaire de Fort Saskatchewan
92	Un détenu, Pénitencier de Collins Bay
93	"Future Society", Edmonton
94	Groupe de détenus, Pénitencier de Collins Bay
95	Association canadienne des chefs de police
96	Un détenu, Pénitencier de la Colombie-Britannique
97	Equipe de recherche (Pierre Landreville, directeur) Ecole de Criminologie de l'Université de Montréal
98	Equipe de recherche (André Normandeau, directeur) Ecole de Criminologie de l'Université de Montréal
99	Un détenu, Pénitencier de la Saskatchewan
100	Fédération des Indiens de la Saskatchewan
101	Armée du Salut du Canada
102	Collège St. Clair, Windsor
103	Un détenu, Institution de Matsqui
104	Des détenus du Centre régional de détention Lower Mainland (C.-B.)
105	Un détenu, Centre régional de détention Lower Mainland (C.-B.)
106	Un détenu, Centre régional de détention Lower Mainland (C.-B.)
107	Un détenu, Centre régional de détention Lower Mainland (C.-B.)
108	Un détenu, Centre régional de détention Lower Mainland (C.-B.)

38	M. G.T. Vincent, Hamilton
39	Société St-Léonard du Canada, Windsor
40	Un détenu, Pénitencier de la Saskatchewan
41	Un détenu, Pénitencier de Collins Bay
42	Un détenu, Pénitencier de Stony Mountain
43	Un détenu, Pénitencier de Kingston
44	Un détenu, Institution William Head
45	Equipe de psychologues du Service pénitentiaire canadien (région de Québec)
46	Un détenu, Camp pénitentiaire d'Agassiz
47	Société John Howard du Canada, Toronto
48	Un détenu, Pénitencier de la Colombie-Britannique
49	Un détenu, Institution Leclerc
50	Un détenu, Pénitencier de Dorchester
51	Un détenu, Pénitencier de Dorchester
52	"Quarter Century Group", Institution de Millhaven
53	Un détenu, Pénitencier de Dorchester
54	Un détenu, Pénitencier de Collins Bay
55	"The Street Haven at the Crossroads", Toronto
56	Groupe de détenus, Institution Leclerc
57	Un détenu, Institution Leclerc
58	Le Procureur-général de l'Alberta
59	Ministère de la Justice de l'Île-du-Prince-Édouard
60	Un détenu, Institution de Matsqui
61	Les Sociétés John Howard et Elizabeth Fry du Manitoba
62	Un détenu, Pénitencier de la Saskatchewan
63	Comité des services correctionnels, Diocèse anglican, Toronto
64	Conseil des détenus, Institution pénitentiaire Headingley
65	Mme D. Betz, Winnipeg
66	M. D.R. Jobb, Winnipeg
67	Un détenu, Pénitencier de Stony Mountain
68	M. J.W. Keane, directeur suppléant, Pénitencier de Stony Mountain (Annexe agricole)
69	M. D.K. O'Connell, Ottawa
70	Union des Indiens du Nouveau-Brunswick
71	Groupe de détenus sous la surveillance de la Société John Howard de l'Ontario (Toronto)
72	Un détenu, Institution Leclerc
73	Société John Howard de la Nouvelle-Écosse
74	Comité des détenus, Pénitencier de St-Vincent-de-Paul
75	Société Elizabeth Fry de la Colombie-Britannique

APPENDICE B

Mémoire No	Mémoires reçus par le Comité
1	L'hon. Jean-Pierre Goyer, Solliciteur général
2	Commission nationale des libérations conditionnelles, M. T. George Street, président
3	Un détenu, Pénitencier de Collins Bay
4	"X-Kalay Foundation", Vancouver
5	Groupe de détenus, Institution de Drumheller
6	M. P. McMurtry, Toronto
7	Un détenu, Pénitencier de Dorchester (Annexe agricole)
8	Groupe de surveillants, Pénitencier de la Colombie-Britannique
9	Comité des détenus, Camp pénitentiaire d'Agassiz
10	Comité spécial des détenus, Camp pénitentiaire de Landry Crossing
11	Service canadien des pénitenciers, M. P. A. Faguy, commissaire
12	Gendarmerie royale du Canada, M. W. L. Higgit, commissaire
13	M. le professeur T. Grygier, Ottawa
14	Un détenu, Pénitencier de la Saskatchewan
15	Des agents du Service national des libérations conditionnelles, Calgary
16	Un détenu, Camp pénitentiaire d'Agassiz
17	Statistique Canada, Division de la statistique judiciaire, M. K. A. Holt
18	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
19	M. le professeur K. B. Jobson, Halifax
20	Comité spécial des détenus, Institution de Springhill
21	Beverley Lodge, Toronto
22	M. le professeur R. W. Dent, Toronto
23	Un détenu, Pénitencier de la Colombie-Britannique
24	Un détenu, Pénitencier de la Colombie-Britannique
25	Un détenu, Pénitencier de la Colombie-Britannique
26	Fraternité des Policiers de Montréal, Inc.
27	Mme L. James, Toronto
28	"Freedom Group Society", Regina
29	Un détenu, Institution de Springhill
30	M. le professeur Jacques Laplante, Québec
31	Le Procureur-général de la Colombie-Britannique
32	Un détenu, Institution de Joyceville
33	Un détenu, Unité spéciale de correction Laval
34	Un détenu, Institution Leclerc
35	Association des chefs de police de l'Ontario
36	M. F. C. Riederer, Ottawa
37	Un détenu, Institution Archambault

112	Service de la police de la Communauté urbaine de Montréal MM. A. Ledoux D. Crépeau J. Ratelle J. Charbonneau	le 11 avril 1973	Ving-troisième séance	9
100	Fédération des Indiens de la Saskatchewan MM. P. Dubois D. Ahenakew B. Fotheringham A. Kennedy	le 29 mai 1973	Vingt-quatrième séance	10
2	Commission nationale des libérations conditionnelles MM. T. George Street J.-P. Gilbert	le 30 mai 1973	Vingt-cinquième séance	11
113	Association du Barreau Canadien MM. L.-P. de Grandpré E.L. Teed J. Cassells	le 14 juin 1973	Vingt-sixième séance	13
11	Service canadien des pénitenciers MM. P.A. Faguy J.W. Braithwaite			

Première session — Vingt-neuvième législature 1973

No de fascicule	Date et No des séances	Organismes et témoins	No du mémoire
1	le 6 mars 1973 Quinzième séance	Ministère de la Justice MM. S.F. Sommerfeld D.R. Watson Service canadien des pénitenciers M. J.W. Braithwaite Commission nationale des libérations conditionnelles M. A. Therrien	97
2	le 7 mars 1973 Seizième séance	Ecole de Criminologie de l'Université de Montréal MM. P. Landreville M. Nicolas A. Beaulne R. Blain G. Paradis	98
3	le 8 mars 1973 Dix-septième séance	Société Elizabeth Fry Mmes M. Freedman, Kingston G. Pary, Ottawa P. Haslam, Toronto K. Shaw, Ottawa D. Flaherty, Ottawa J. Moody, Toronto M. J. MacLachrie, Ottawa	82 88
4	le 8 mars 1973 Dix-huitième séance	Association des Services de réhabilitation sociale du Québec MM. P. Asselin J.-L. Côté S. Cumas	81
5	le 13 mars 1973 Dix-neuvième séance	Société canadienne de criminologie MM. R.R. Price W.F. McCabe W.T. McGrath T.C. Willett	110
6	le 13 mars 1973 Vingtième séance	Association canadienne des chefs de police MM. W.H. Kelly B.E. Poirier	95
7	le 15 mars 1973 Vingt et unième séance	Armée du Salut du Canada Brigadier F. Watson Lieutenant-colonel T. Ellwood	101
8	le 10 avril 1973 Vingt-deuxième séance	Groupe de libérés conditionnels sous la surveillance de la Société John Howard de l'Ontario (Toronto) MM. J. Smerciak H. Sauer E. Elliott	71

Quatrième session — Vingt-huitième législature 1972

No de fascicule	Date et No des séances	Organismes et témoins	No du mémoire
1	le 1 ^{er} mars 1972	Troisième séance Commission nationale des libérations conditionnelles MM. T. George Street F.P. Miller B.K. Stevenson M. Maccagno	2
2	le 8 mars 1972	Quatrième séance Service canadien des pénitenciers MM. P.A. Faguy J.W. Braithwaite	11
3	le 9 mars 1972	Cinquième séance Gendarmerie royale du Canada MM. W.L. Higgitt E.W. Willes	12
4	le 15 mars 1972	Sixième séance Statistique Canada, Division de la statistique judiciaire M. K.A. Holt	17
5	le 16 mars 1972	Septième séance M. le professeur T. Grygier Centre de criminologie de l'Université d'Ottawa M. le professeur J. Chale	13
7	le 27 avril 1972	Huitième séance Centre de criminologie de l'Université d'Ottawa	
9	le 14 juin 1972	Neuvième séance Association des Chefs de police de l'Ontario MM. S.W. Raïke E.A. Tschirhart	35
10	le 15 juin 1972	Dixième séance Société St-Léonard du Canada MM. R.E. Barnes (Rév.) T.N. Libby	39
11	le 21 juin 1972	Onzième séance Fraternité des Policiers de Montréal Inc. M.G. Marcil	26
12	le 22 juin 1972	Douzième séance Détenu de l'Institution de Drumheller MM. G. Hewlett L. Lyding R. Royer	5
13	le 28 juin 1972	Treizième séance Société John Howard du Canada MM. G.H. Lockwood F.G.P. Lewis A.M. Kirkpatrick	47
14	le 29 juin 1972	Quatorzième séance Psychologues du Service canadien des pénitenciers (région de Québec) MM. M. Thomas P. Bélanger C. Bourgeois J.G. Albert Y. Cartier A. Cyr	45

APPENDICE A

TÉMOINS QUI ONT COMPARU DEVANT LE COMITÉ

Troisième session — Vingt-huitième législature 1970-1971

No de fascicule	Date et No des séances	Organismes et témoins	No du mémoire
11	le 15 décembre 1971	Ministère du Solliciteur-général L'hon. Jean-Pierre Goyer M. J.L. Hollies	1
12	les 16 et 17 décembre 1971	Commission nationale des libé- rations conditionnelles MM. T. George Street F.P. Miller W.F. Carabine Lieutenant-colonel P. Hart B.K. Stevenson J.H. Leroux	2

78. Statistique Canada devrait être responsable des données, des analyses et des publications en matière de libération conditionnelle.

Recommandation

assurer la surveillance des libérés conditionnels. Sur le plan économique, il serait inexcusable de créer plusieurs bureaux si un seul pouvait répondre aux besoins de tous les usagers. Pour l'instant, il ne semble pas exister d'organisme possédant le mandat ou la capacité de fournir des renseignements de la façon exposée ci-dessus comme Statistique Canada est en mesure de le faire.¹⁷

- 1 Commission nationale des libérations conditionnelles. *Statistiques de 1971*. . . Tableaux 2.7 et 3.3.
- 2 Commission nationale des libérations conditionnelles. *Statistiques de 1971*. . . Tableau 2.10.
- 3 Commission nationale des libérations conditionnelles. *Statistiques de 1971*. . . Tableau 3.4.
- 4 Commission nationale des libérations conditionnelles. *Statistiques de 1971*. . . Glossaire des termes utilisés.
- 5 Commission nationale des libérations conditionnelles. *Statistiques de 1971*. . .
- 6 Commission nationale des libérations conditionnelles. *Statistiques de 1971*. . . Glossaire. . .
- 7 Délibérations du Comité. 8 mars 1972. Appendice B.
- 8 Délibérations du Comité. 15 mars 1972. p. 18.
- 9 Evans, R., *La sécurité publique et la justice criminelle*. Étude spéciale préparée pour le Conseil économique du Canada. Ottawa. Information Canada. 1973. p. 9.
- 10 Evans, R., *La sécurité publique*. . . p. 113.
- 11 Délibérations du Comité. 16 et 17 décembre 1971. p. 42.
- 12 Groupe d'étude de la statistique judiciaire pour le Comité interministériel de la statistique judiciaire. *Towards a justification of justice*. Ottawa. Juillet 1973. pp. 25-26.
- 13 Série de tableaux non publiés préparés au Centre de renseignements statistiques. Février 1973. Fournit des données montrant un "taux d'échec" total inférieur à 20 p. cent.
- Commission nationale des libérations conditionnelles. *Statistiques de 1971*. . .
- Le taux d'échec de la libération conditionnelle ordinaire atteint plus de 30 p. cent d'après les données non publiées de la Commission nationale des libérations conditionnelles.
- 14 Canada. Ministère du Solliciteur général. Centre des données de gestion. *Étude sur la récidive chez les libérés conditionnels (Recidivism Study) en juin 1972*. Introduction.
- 15 Rapport Ouimet. pp. 469-473.
- 16 Rapport Hugessen. p. 23.
- 17 *Loi sur la statistique*. S.R. 1970-71-72, c.15.

criminel après sa libération conditionnelle et au cours des cinq ans suivants”.¹⁴ Bien qu’il soit préférable à ce qui existe actuellement, ce taux de récidivisme comporte un trop grand nombre des mêmes défauts pour être valable au point de vue social.

Recommandation

77. Les objectifs du programme de libération conditionnelle en matière d’administration, de recherche et d’information officielle devraient être définis en termes mesurables et la centralisation des données devrait être établie en conséquence.

Centre des données de libération conditionnelle

Un centre des données répondant aux exigences de l’administration, de la recherche et de l’information officielle doit être établi de la façon la plus économique et la plus efficace possible. Chaque organisme de libération conditionnelle pourrait, par exemple, voir à réunir ses propres données aux trois fins précitées et un échange de renseignements avec d’autres usagers pourrait faire l’objet d’arrangements spéciaux. Dans le cadre du régime de libération conditionnelle que nous proposons, cela équivalaudrait à multiplier les services de centralisation des données, d’où certaines incohérences dans leur collecte qui ne permettrait pas de comparaisons rationnelles des données. Ce serait une façon inefficace de centraliser les renseignements nécessaires. Une autre solution serait l’établissement d’un dépôt central recueillant sur la même base les données de toutes les juridictions de libération conditionnelle. Ce dépôt aurait à fournir sur demande les données nécessaires sur l’administration, la recherche et l’information officielle. Cela permettrait de renvoyer aux usagers, en quelques semaines et parfois en quelques jours, les informations demandées.

Dans le rapport Ouimet, les recommandations relatives à la statistique insistent sur la recherche et la planification qui exigent des données d’une haute précision. On y présumait que Statistique Canada serait dépositaire de la statistique de la criminalité.¹⁵ Le rapport Hugessen traite également de la question des données de libération conditionnelle et de la nécessité d’un système hautement efficace de centralisation et de distribution des données, chargé de surveiller et de servir les nombreuses commissions de libération conditionnelle qu’il propose. Il suggère que le ministère du Solliciteur général et Statistique Canada se concertent pour créer un Institut national de libération condition-

Il faudrait assurément que les données relatives aux décisions en matière de libération conditionnelle soient centralisées pour plus d’efficacité et d’uniformité. Mais ce centre des données devrait être implanté là où se trouvent l’équipement et les techniciens nécessaires. Nous ne croyons pas qu’il serait justifié de créer un système à la seule fin de la libération conditionnelle. Une grande partie des données statistiques de la libération conditionnelle est identique à celles que les établissements fédéraux et provinciaux ont recueillies. Il faudrait éviter le double emploi et par conséquent des frais plus élevés. Un système de collecte de données sur la libération conditionnelle s’inscrirait dans le cadre d’un système complet de données sur la correction. Le bureau central traiterait avec les établissements provinciaux et les organismes responsables de la libération conditionnelle et devrait obtenir des renseignements des agences privées et publiques, liées par contrat pour

2) Les statistiques utilisées pour les libérations conditionnelles obtenues et violées peuvent faire double emploi. Parmi les détenus qui ont obtenu une libération conditionnelle, certains peuvent avoir manqué à leurs engagements plusieurs fois au cours de la même condamnation ou avoir eu plusieurs condamnations et avoir bénéficié plusieurs fois d'une libération conditionnelle.

3) Le taux est basé sur toutes les catégories de délinquants, c'est-à-dire ceux qui ont été condamnés à de longues peines et ceux qui n'ont été condamnés qu'à de courtes peines. Il existe un nombre beaucoup plus élevé de libérés conditionnels condamnés à de courtes peines (cas provinciaux) qu'à de longues périodes d'incarcération. Ceux-là sont moins susceptibles de manquer à leurs engagements lorsqu'ils sont libérés sous condition, tout simplement parce qu'ils n'en ont pas le temps. En outre, un taux fondé sur tous les détenus fait supposer que l'échec de la libération conditionnelle dans le cas d'un dangereux voleur de banque n'est pas plus grave que celui d'un délinquant coupable de larcin.

4) Le taux d'échec de la libération conditionnelle ne tient pas compte de l'influence des autres organismes de la justice pénale. La police, les tribunaux et les établissements de détention ont tous une influence sur le nombre et le genre de détenus qui sont finalement mis en liberté sous condition. Attribuer tous les échecs au régime de libération conditionnelle, c'est supposer que d'autres organismes ont réussi à réhabiliter les délinquants tandis que ce régime a tout simplement annulé leurs efforts. Il semble donc qu'un indice de justice pénale serait plus approprié qu'un taux d'échec de la libération conditionnelle.

5) Le taux d'échec de la libération conditionnelle peut être modifié trop facilement par le mécanisme de sélection qui fonctionne actuellement. Le taux peut être artificiellement "amélioré" par le choix de quelques bons risques seulement. Il faudrait établir le taux d'échec de ceux qui ne sont pas choisis pour bénéficier de la libération conditionnelle et comparer les deux afin de déterminer si le mécanisme de sélection des candidats à la libération conditionnelle est valable. Il y a déjà des indications selon lesquelles la libération accompagnée de surveillance obligatoire "vaux mieux" que la simple libération conditionnelle.¹³

6) Un taux d'échec de la libération conditionnelle ne mesure pas l'amélioration que la surveillance du libéré peut apporter dans chaque cas particulier. Un récidiviste qui, grâce à la libération conditionnelle, passe des crimes entachés de violence à une activité criminelle moins grave, ou met plus longtemps à retomber dans le crime, devient un risque moindre, même si son cas est considéré comme un "échec".

Nous concluons donc que les taux d'échec de la libération conditionnelle ne sont pas très utiles. Ils déforment l'image et donnent une mauvaise impression du régime de libération conditionnelle. En tant que méthode d'information officielle sur le régime, ils ne révèlent rien de significatif. Il est possible d'établir d'autres genres de taux d'échec qui n'auraient pas les défauts de ceux dont on se sert le plus communément. Par exemple, il en existe un qui est basé sur les libérés conditionnels d'institutions fédérales qui font l'objet d'une certaine surveillance. Pour calculer ce taux, l'échec est défini en termes de violation de la libération "soit à la révocation ou à la déchéance de la libération conditionnelle, soit à la condamnation d'une personne pour avoir perpétré un acte

1) Les statistiques utilisées pour les libérations conditionnelles accordées comprennent tous les délinquants qui sont encore en liberté conditionnelle et qui peuvent manquer à leurs engagements plus tard. Il serait plus juste de se baser, pour en calculer le taux, uniquement sur les libérations conditionnelles qui ont pris fin.

Dans les deux cas, la Commission a défini les violations de la libération conditionnelle comme des cas où le délinquant a violé les modalités de sa libération (révocation) ou a commis, alors qu'il était encore en liberté sous condition, un acte criminel punissable d'un emprisonnement d'au moins 2 ans (déchéance).

Un taux de réussite ou d'échec établi de cette façon comporte de nombreuses lacunes. En voici les principales:

Le début des activités de la Commission.

libération conditionnelle (VLC) et des libérations conditionnelles accordées (LCA) depuis une année donnée. Plus récemment, on l'a fondé sur le nombre de violations de la libération conditionnelle (VLC) et les libérations conditionnelles accordées (LCA) dans conditionnelles, le taux était un taux annuel qui ne comprenait que les violations de la $\frac{VLC}{LCA} \times 100 = TR$. Au début des activités de la Commission nationale des libérations de réussite (TR) utiliserait le nombre des libérations conditionnelles terminées avec succès (LCT) au lieu des violations de la libération conditionnelle (VLC), c'est-à-dire: conditionnelles accordées (LCA), multiplié par 100, c'est-à-dire $\frac{VLC}{LCA} \times 100 = TE$. Un taux établi suivant le nombre des violations (VLC), divisé par le nombre des libérations qu'il a réussi dans 95 p. cent. Le taux d'échec de la libération conditionnelle (TE) a été Si un programme a échoué dans 5 p. cent des cas, on peut habituellement en conclure échecs ou celui des réussites, puisqu'ils représentent les deux faces d'une même médaille. deux différentes sortes de taux. Peu importe en réalité qu'on mentionne le taux des Pendant des années, la Commission nationale des libérations conditionnelles a publié

à tort.

Le taux de réussite ou d'échec de la libération conditionnelle a peut-être été le sujet le plus souvent soulevé lors de nos audiences publiques et dans les mémoires qui nous ont été présentés. A notre avis, c'est une question mal comprise et dont le principe est utilisé

Taux de réussite ou d'échec

On pourrait imaginer que les comptes rendus de la statistique nationale dans ce domaine doivent être établis de façon à fournir de simples présentations graphiques pouvant être comprises par des écoliers. Le crime, après tout, est une histoire intéressante et elle peut même être racontée à l'aide de données. C'est aussi un phénomène qui préoccupe vivement le grand public. Une large diffusion des comptes rendus s'impose donc.¹²

Crémeux d'angoisse ont déjà réussi à détruire en bonne partie les cadres de la vie urbaine aux Etats-Unis, une leçon qui doit nous faire réfléchir. On peut à juste titre croire qu'une augmentation des crimes graves n'a pas précédé les vagues d'anxiété mais les a suivies. Si un système d'information officielle claire et rationnelle n'est pas établi, il n'existe aucun rempart contre de telles vagues d'anxiété.

criminel tant qu'il n'aura pas réellement accès à l'information qu'il pourra comprendre et tant qu'il sera à la merci des idéologies et des droits acquis. Les

fonctionnement des programmes au jugé ou en partant de données inexactes. La recherche en matière de libération conditionnelle a les mêmes exigences. Rien ne décourage plus rapidement les chercheurs que des données inexactes.

Nous reconnaissons l'importance des buts de la collecte des données mentionnées ci-dessus, mais notre premier souci est la collecte des données en vue de l'information officielle. Nous constatons que les renseignements publiés sont loin d'être satisfaisants. Ils ne décrivent pas avec précision les divers programmes de libération conditionnelle établis par la loi, et en ce qui concerne la définition de leurs objectifs, ils ne permettent pas d'établir dans quelle mesure ceux-ci sont atteints. De fait, c'est à se demander si ces buts ont jamais été définis.

Il n'est pas facile d'établir les objectifs de programmes sociaux face à des réactions humaines imprévisibles et à des groupes sociaux qui prennent, comme il arrive souvent, des directions différentes ou opposées. Cette tâche demande une sagesse de haut calibre. Les objectifs de l'actuel programme de libération conditionnelle sont habituellement formulés en fonction de la réhabilitation du délinquant et de la protection de la société.¹¹ Comment ces expressions abstraites se traduisent-elles en termes mesurables? Nous n'avons découvert aucune preuve de définition des indicateurs de réhabilitation ou de protection. Le nombre de libérations conditionnelles refusées représente-t-il une mesure de réadaptation ou de protection? Est-il un indicateur de réadaptation? Le fait qu'un grand nombre de libérations conditionnelles soient révoquées ou frappées de déchéance est-il un indice du niveau de protection assuré? Ces questions, et bien d'autres encore, font simplement ressortir la tâche capitale qui n'a pas été entreprise, celle qui consiste à définir les objectifs en termes quantitatifs. L'information officielle visant un programme de libération conditionnelle ne peut être diffusée avant que des objectifs aient été arrêtés et mesurés.

Il ne sera pas plus facile de définir en termes mesurables les buts du régime que nous proposons. La définition doit tenir compte de nos prémisses de base: les critères d'admissibilité, les règles de la prise de décision et l'importance que nous attachons à la surveillance. Il faudrait traduire tout cela en termes quantitatifs au départ. Un retard de plusieurs années rendra la tâche impossible: les données n'ayant pas été recueillies dès le début, il ne sera pas possible de répondre aux questions qui naîtront. Il faut poser dès maintenant les questions qui s'imposent si l'on veut qu'une bonne évaluation du programme ne soit pas entravée plus tard par l'insuffisance de renseignements. Les conditions peu satisfaisantes des données destinées à l'information officielle ont été très bien décrites de la façon suivante:

(traduction) "... il convient de signaler que les spécialistes qui ont essayé de recueillir des renseignements à partir de la production des données de l'administration de la justice ont eu peine à y voir clair et que ces données ne sont certainement pas à la portée du public. Il suffit d'étudier les conclusions que des spécialistes d'une compétence reconnue ont tirées de ces données pour en avoir le frisson. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que chaque fois que des questions litigieuses sont soulevées, certaines des données produisent plus de confusion que de clarté. On peut mentionner un certain nombre d'études sur les tendances de la criminalité qui ne sont pas suffisamment nuancées et étayées et certaines questions telles que la peine capitale et la libération conditionnelle au sujet desquelles la réalité est plus dissimulée que révélée. On ne pourra se plaindre de l'attitude du public envers le crime et les

de sentence sur les délinquants. Vu l'absence de données, il est impossible d'examiner ce programme de "libération conditionnelle" administré par les tribunaux et de le comparer à la libération conditionnelle ordinaire.

En ce qui a trait aux absences temporaires, le Service pénitentiaire canadien nous a fourni deux fois des données statistiques et il a affirmé que le taux de réussite est très élevé.⁷ Cette affirmation semble bien fondée, mais les données statistiques sont trompeuses. Tout dépend de la définition du terme "absence temporaire" et du mode de collecte des données. Une absence temporaire du détenu pour aller dîner à l'extérieur est classée dans la même catégorie qu'une visite de trois jours dans sa famille. De toute évidence, le risque n'est pas le même dans les deux cas. Ainsi, le nombre global des absences temporaires augmente considérablement si on en accorde une à chaque membre de deux équipes de baseball qui vont jouer sous surveillance une partie hors série de trois heures. Les membres du Comité ont vu, dans certains centres correctionnels communaux, des cas où le directeur de l'établissement affirmait permettre parfois jusqu'à six absences temporaires différentes à la même personne le même jour. Ailleurs, on procédait différemment et un seul permis d'absence temporaire était accordé pour plusieurs absences au cours d'une période donnée. Dans ces conditions, on se demande ce que signifie vraiment un taux d'échec de 0,5 p. cent.

Lorsqu'il y en a, les statistiques sur les libérations conditionnelles ou sur les programmes connexes ne sont pas satisfaisantes. On a reconnu que les données dans ce secteur sont incomplètes et peu rationnelles.⁸ On a admis qu'il y a eu des retards dans leur rédaction et leur publication et on a signalé des faiblesses dans le système de collecte des données. Il se peut que la plus importante lacune des données statistiques sur la libération conditionnelle se trouve dans la collecte d'un grand nombre d'éléments inutilisés qui encombreront le système au point qu'on puisse rarement, sinon jamais, effectuer des analyses utiles.

Une étude préparée récemment à l'intention du Conseil économique du Canada traitait de l'existence de données permettant d'évaluer l'efficacité des organismes de justice pénale. Elle concluait en disant que les données sur la statistique judiciaire au Canada "sont diffusées et ne sont pas particulièrement utiles à l'évaluation des décisions . . .". Elle prétendait que "les données sont réunies pour le simple plaisir de les collecter plutôt que pour leur utilité . . .".⁹ Au sujet des données sur la libération conditionnelle, les observations étaient également peu flatteuses: "Pour la grande majorité des citoyens canadiens, ces données sont des chiffres sans aucune signification".¹⁰ Les nous proposons ne fonctionnera efficacement que si des données utilisables sont rendues accessibles rapidement.

Objectifs de la centralisation des données

En thèse générale, chacun admet que la centralisation des données vise un triple objectif: l'administration, la recherche et l'information officielle. La statistique administrative est nécessaire car il est impossible de planifier et d'organiser des services sans des données exactes et utilisables. Il ne faut pas continuer à évaluer les frais de

Il en est de même du programme de probation qui suit l'emprisonnement. Les renseignements disponibles n'indiquent pas combien de ces sentences sont prononcées, dans quelles circonstances et à l'égard de qui. Personne ne peut évaluer l'effet de ce genre

administratif le programme.

Fournir des données utiles. Ils n'ont pu que décrire en termes généraux la façon dont ils vertu de la loi. Les administrateurs de prison interrogés à ce sujet ont été incapables de combien de fois et pour quels motifs elle est rendue au détenu avant sa mise en liberté en montrant jusqu'à quel point la réduction de peine est perdue, pourquoi elle l'est et sur les peines et sur la libération conditionnelle. Il a été impossible d'obtenir des données réduction de peine. Aux chapitres I et IV, nous avons indiqué la portée de ce programme Au cours de notre étude, nous avons cherché à obtenir des renseignements sur la

qui l'ont obtenue et de ceux à qui on l'a retirée pour une raison quelconque. Un autre programme dont on ne parle absolument pas est celui de la libération conditionnelle de jour. Il n'est pas fait mention de ceux à qui elle a été refusée, de ceux

pas la une description très complète du programme de libération inconditionnelle. au moins six ans depuis le moment de la libération conditionnelle effective".⁶ Ce n'est étude normalement cette possibilité (libération inconditionnelle) après qu'il s'est écoulé termes utilisés" dans les *Statistiques sur la libération conditionnelle* où il est dit: "On obligations qu'elle entraîne. La seule allusion directe se trouve dans le "Glossaire des explication des motifs qui ont fait relever des délinquants en liberté conditionnelle des distinct mais elle est mise en bloc avec plusieurs autres.⁵ De plus, il n'existe aucune catégorie d'arrivée à terme de la libération conditionnelle ne fait pas l'objet d'un rapport libération conditionnelle de relever le détenu des obligations de sa libération. Cette Dans des chapitres précédents, le Comité a parlé du pouvoir qu'a l'organisme de

préventive peut se terminer autrement que par la mort du sujet. Rien n'explique comment une peine d'emprisonnement à perpétuité ou de détention d'emprisonnement imposée par le tribunal (date d'expiration indiquée dans le mandat)".⁴ prévu" a été défini comme ceci: "L'intéressé a purgé, en liberté surveillée, toute la peine condamnation à la détention préventive ont pris fin au terme prévu.³ Le "terme" inhabituels. A titre d'exemple, en 1971 une seule condamnation à perpétuité et une seule Les *Statistiques sur la libération conditionnelle* offrent d'autres renseignements

peine en détention.²

d'admissibilité, ni au sujet des libérations conditionnelles ordinaires après un tiers de la exceptions, c'est-à-dire de ceux qui ont été mis en liberté avant la date normale de 35 p. cent des 5,126 mises en liberté, mais il n'y a aucun renseignement au sujet des avaient purgé moins de 35 p. cent de leur peine. En 1971, cette catégorie constituait plus conditionnelle, pour quelque raison obscure, font état de ceux qui, lors de leur libération, par exception et des motifs de ces exceptions. Les données statistiques de la libération en liberté après avoir purgé le tiers de leur peine, non plus que du nombre des libérations libération conditionnelle ne font part état du nombre de détenus qui ont été remis spéciales, de faire des exceptions à cette règle générale. Les données statistiques sur la responsables de la libération conditionnelle ont le pouvoir, dans des circonstances passe le tiers de sa peine en prison avant que cette libération ne lui soit accordée. Les La législation visant la libération conditionnelle exige habituellement qu'un détenu

POUR UN INVENTAIRE STATISTIQUE

Ce rapport s'est peu inspiré de la statistique sur les libérations conditionnelles parce qu'elle est incomplète. On ne saurait s'y fier pour citer des chiffres exacts. Elle ne permet ni description statistique précise ni évaluation sérieuse des divers programmes. La statistique sur les libérations conditionnelles n'est pas la seule qui soit dans cet état déplorable. Les données statistiques sur d'autres programmes comme la remise de peine, la probation consécutive à l'emprisonnement, les absences temporaires, etc, sont soit inexistantes, soit pratiquement dépourvues de sens.

Quelques exemples suffiront à le démontrer. D'abord, les renseignements sur les refus de libération conditionnelle, les libérations conditionnelles proprement dites et leur expiration se trouvent, pour l'année 1971, dans la publication de la Commission nationale des libérations conditionnelles, *Statistiques de 1971, Partie I, Statistiques sur la libération conditionnelle*. Aux tableaux 2.1, 2.4 et 2.6, le nombre total des libérations conditionnelles de courte durée n'est jamais le même. Deuxièmement, dans la catégorie des refus de libération conditionnelle sans surveillance, c'est-à-dire des libérations de courte durée, pour expulsion ou pour départ volontaire, le total rapporté est de 166 au tableau 2.1, 162 au tableau 2.3 et 164 au tableau 2.5. Ces différences sont injustifiables et on ne les explique pas.

Si on essaie de déterminer ce qui s'est produit pour une certaine catégorie de libérés conditionnels, les statistiques ne nous aident aucunement. Le taux d'échec que l'on publie souvent est basé sur le nombre de libérés conditionnels qui sont réincarcérés pour avoir violé les conditions de leur libération, par rapport au nombre de ceux qui ont été libérés sous condition, dans une année donnée. Les chiffres se rapportent à toutes les catégories de délinquants qui ont obtenu la libération conditionnelle et à tous ceux qui ont violé les conditions de leur libération au cours de l'année. Donc, aucun calcul n'est possible pour des catégories données. Ainsi, les détenus reconnus coupables de meurtre et relâchés sous condition au cours de 1971 sont moins nombreux que ceux de la même catégorie dont la libération conditionnelle est arrivée à expiration.¹ Il n'y a aucun moyen d'apprécier leur taux de réussite qui aurait pourtant plus de signification qu'un taux général englobant toutes les catégories, c'est-à-dire ceux qui ont commis des infractions graves tout comme les petits contrevenants. La surveillance des libérés ne peut connaître une réussite égale pour toutes les catégories de délinquants et il serait précieux de posséder des statistiques montrant lesquels réagissent le mieux à la surveillance. De la même façon, des renseignements sur les meurtriers qui ont obtenu la libération conditionnelle se seraient avérés utiles durant le débat sur la peine capitale.

¹³Rapport Ouimet, p. 278.

¹⁴Rapport Ouimet, p. 276.

¹⁵Délibérations du Comité, 8 mars 1972, p. 33.

centrale, les dossiers des meurtriers, tout comme ceux des délinquants dangereux, seraient soumis à un examen fort minutieux en vue de la libération conditionnelle.

Les individus condamnés pour meurtre devraient être traités comme les autres détenus en ce qui concerne le droit de demander la libération conditionnelle et celui de la refuser, la collecte des données les concernant et l'étude de leur cas, les examens subséquents et la procédure de révision (Voir le chapitre VI).

L'article 3(2) de la *Loi modifiant le droit pénal (peine capitale)*, récemment promulguée, édicte qu'aucun détenu purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité n'est admissible à une absence temporaire, ni à une libération conditionnelle de jour (libération conditionnelle temporaire) avant la troisième année précédant son admissibilité à la libération conditionnelle ordinaire. Le Comité a recommandé au chapitre VII que la date d'admissibilité aux absences temporaires et à la libération conditionnelle temporaire, pour ceux qui ont été condamnés pour meurtre, soit la même que pour tous les autres détenus, c'est-à-dire la moitié de la peine purgée avant leur admissibilité à la libération conditionnelle facultative.

La déposition faite devant le Comité par le commissaire des pénitenciers montre que de 1968 à janvier 1972, 220 détenus condamnés soit à l'emprisonnement à perpétuité, soit à des peines d'une durée indéterminée, ou bien classés dans la catégorie des délinquants sexuels dangereux, ont bénéficié de 5,986 permissions d'absence temporaire. Seuls douze incidents "négatifs" se sont produits.¹⁵ Vu que 220 individus seulement ont obtenu des congés temporaires, il semblerait qu'une certaine présélection explicite un taux d'échec aussi peu élevé. Nous sommes d'avis que les détenus de cette catégorie devraient aussi pouvoir être admis à la libération conditionnelle temporaire avant la date à laquelle ils peuvent être relâchés en libération conditionnelle facultative.

Renvois

¹ Rapport Ouimet, p. 268.

² Rapport Ouimet, p. 268.

³ Rapport Ouimet pp. 274-275.

⁴ *Code criminel*, Article 689(1), alinéas a) et b).

⁵ Rapport Ouimet, p. 275.

⁶ Rapport Ouimet, p. 275.

⁷ N.C.C.D. *Model Sentencing Act*, Article III . . . p. 9.

⁸ N.C.C.D. *Model Sentencing Act*, Article III . . . p. 10.

⁹ Rapport Ouimet, p. 275.

¹⁰ Rapport Ouimet, p. 283.

¹¹ Rapport Ouimet, p. 283.

¹² Rapport Ouimet, pp. 276-277.

Recommandation

74. La division centrale de l'organisme fédéral de libération conditionnelle devrait revoir toutes les décisions concernant les délinquants dangereux prises par les divisions régionales.

Meurtriers

Les individus purgeant une peine minimum d'emprisonnement à perpétuité ou une peine d'emprisonnement à perpétuité à la suite d'une commutation de peine de mort entrent nécessairement dans une catégorie spéciale. Leur incarcération comme leur libération conditionnelle sont soumises à une législation particulière.

Selon la *Loi modifiant le droit pénal (peine capitale)* adoptée en novembre 1973, toute personne condamnée à l'emprisonnement à perpétuité pour meurtre ou toute personne dont la peine de mort a été commuée en détention à perpétuité ne peut être libérée sous condition avant d'avoir purgé au moins dix années de sa peine et avant que la Commission nationale des libérations conditionnelles n'ait décidé, par un vote d'au moins les deux tiers de ses membres, de lui accorder la libération conditionnelle, sous réserve d'approbation par le gouverneur en conseil. L'article 3(2) de la Loi prévoit qu'un juge peut, avec ou sans la recommandation du jury, remplacer la période minimum à purger avant de devenir admissible à la libération conditionnelle "par un nombre d'années supérieur à dix (ans) mais ne dépassant pas vingt".

Le Comité n'a rien trouvé pour justifier des dispositions spéciales à l'égard de cette catégorie de délinquants. Une personne déclarée coupable de meurtre ne devrait peut-être pas demeurer en prison plus longtemps que les délinquants dangereux, les pirates de l'air et les détenus coupables de viol. En outre, pour les raisons exposées au chapitre III, nous estimons que c'est aux organismes de libération conditionnelle, et non aux tribunaux, que devrait incomber la responsabilité des décisions à prendre à ce sujet. A notre avis, il est impossible de prédire plusieurs années à l'avance quand un détenu sera prêt à être libéré sous condition.

Recommandations

75. Les détenus purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre ou une peine d'emprisonnement à perpétuité à la suite d'une commutation de peine de mort devraient être admissibles à la libération conditionnelle après avoir passé dix ans en détention.

76. Pour les détenus purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre ou une peine d'emprisonnement à perpétuité à la suite d'une commutation de peine de mort, c'est la division régionale qui devrait décider d'accorder ou non la libération conditionnelle et ses décisions devraient être revues, dans tous les cas, par la division centrale.

Si notre recommandation est mise en oeuvre, il serait inutile que le gouverneur en conseil ait à prendre la responsabilité des décisions en matière de libération conditionnelle puisque la division centrale vérifierait celles de la division régionale. Comme au moins cinq membres de la Commission, et peut-être même neuf, seraient impliqués dans la prise des décisions au niveau régional, et peut-être un nombre égal au niveau de la division

emprisonne plus longtemps que le délinquant qui ne recourt pas à la violence puisque la législation sur les délinquants dangereux est alors invoquée du fait qu'il continuera probablement à constituer un danger. Une peine de durée indéterminée assure donc à la société une protection maximale car une longue peine de prison permet d'étudier soigneusement la libération éventuelle du délinquant. Cette protection serait due en partie au fait que le délinquant se trouverait en libération conditionnelle tout le reste de sa vie. La peine de durée indéterminée ne fait donc pas obstacle à la libération conditionnelle ni, plus tard, à une application moins rigoureuse des conditions de cette libération, mais elle assure un certain degré de protection sociale tant que le délinquant vivra.

Recommandation

72. Toute mesure législative visant les délinquants dangereux devrait prévoir la détention préventive pour une période indéterminée, comme c'est le cas aujourd'hui pour les délinquants sexuels dangereux et les repris de justice.

Le Comité estime que la loi devrait imposer une période minimum d'incarcération à tout délinquant dangereux avant qu'une libération ne lui soit accordée. Le sujet serait alors traité comme tout autre délinquant qui doit purger au moins un tiers de sa peine. Il est également important que soit prévue une période suffisante pour l'évaluation et le traitement du détenu au sein de l'établissement pénitentiaire.

Recommandation

73. Les délinquants dangereux devraient purger au moins dix ans de leur peine avant d'être admissibles à la libération conditionnelle facultative.

Les délinquants dangereux devraient être traités comme les autres détenus pour tout ce qui touche à la libération conditionnelle, notamment leur droit de la demander et de la refuser, la collecte de données les concernant et l'étude de leur dossier, les examens

Il faudrait mettre surtout l'accent sur la question du risque puisque tous les détenus condamnés en vertu des dispositions législatives visant les délinquants dangereux devraient, au départ du moins, être classés dans la catégorie des grands risques. La surveillance doit être beaucoup plus soutenue que dans les autres cas de libérés conditionnels étant donné cet élément de risque et le fait que les délinquants dangereux ont été incarcérés pendant au moins dix ans. Un contrôle sévère peut être nécessaire surtout dans les premiers temps de la libération.

La date d'admissibilité de tous les détenus à la libération conditionnelle temporaire devrait être fixée à la moitié de la période qui doit précéder l'admissibilité à la libération facultative (Voir le chapitre VII). Pour les délinquants dangereux, cette période d'attente devrait être de cinq ans. Bien entendu, ils ne sont pas admissibles à la libération conditionnelle minimum puisque la durée de leur emprisonnement est indéterminée.

Vu l'élément de risque dont il faut tenir compte, nous croyons que c'est la division centrale de l'organisme fédéral de libération conditionnelle qui devrait revoir les décisions prises au sujet des délinquants dangereux. Dans le système recommandé, c'est elle qui aurait la compétence voulue pour modifier les décisions prises au niveau régional.

4) *Le délinquant qui a tendance à la violence*. On ne peut déterminer ce point que par une étude approfondie du caractère de l'accusé à l'aide des techniques les plus modernes, notamment l'examen psychiatrique et l'analyse des antécédents sociaux.

Le Comité reconnaît qu'il est difficile de définir la "tendance à la violence" dans le cadre d'une prédiction de comportement futur. Les critères que nous avons établis ne sont pas infaillicibles, mais le système proposé est préférable à l'ancien, car il peut s'appliquer à un plus grand nombre de délinquants dangereux. Un système conçu pour protéger la société ne peut se permettre de prendre de risques. Si on invoque la législation sur les délinquants dangereux, le système continuerait à exercer un certain contrôle sur le délinquant après son élargissement et sa vie durant. Pour celui qui a prouvé n'être pas dangereux, ce ne serait pas une trop rude épreuve puisque pour son acte criminel, il aurait vraisemblablement été condamné à un emprisonnement de longue durée. Nous insistons sur la nécessité d'exercer un certain contrôle, même dans les cas incertains.

Mécanisme d'évaluation

Le Comité trouve appropriées des procédures du genre de celles que le rapport Outmet a proposées en ce qui a trait à l'évaluation des délinquants dangereux.¹⁴

- Toute législation visant les délinquants dangereux devrait autoriser le tribunal, lorsqu'il est d'avis que le délinquant peut être dangereux, à le renvoyer à une clinique de diagnostic à des fins d'évaluation, pour une période ne dépassant pas six mois.
- Si le diagnostic révèle qu'il s'agit d'un délinquant dangereux, il sera avisé comme il convient que la question sera tranchée par le tribunal.
- Le délinquant a le droit de se défendre et on doit lui fournir les services d'un avocat s'il n'a pas les moyens d'en engager un.
- Si le service de diagnostic ne trouve pas que le délinquant est dangereux ou si le tribunal en arrive à la même conclusion, il sera traité comme un délinquant ordinaire.
- Si le tribunal conclut que le délinquant est dangereux, il sera condamné conformément aux dispositions de la loi pertinente.
- Cette loi doit décréter en faveur du délinquant un droit d'appel pour tout motif de droit ou de fait.

Période d'incarcération

Les avantages et les inconvénients de longues peines d'emprisonnement pour une durée déterminée et une durée indéterminée conviennent aux délinquants dangereux. Des peines de longue durée déterminée peuvent être imposées conformément aux dispositions du *Code criminel* à ceux qui commettent des infractions considérées comme dangereuses. Par exemple, celui qui commet un vol qualifié est passible d'emprisonnement à vie et celui qui blesse quelqu'un délibérément, de quatorze ans de prison. À notre avis, quiconque commet un acte de ce genre devrait être examiné pour qu'on puisse déterminer s'il est dangereux. En toute logique, si le délinquant est tenu pour dangereux, il devrait être

Le mot "activité" est utilisé dans le sens d'une habitude de comportement illégal bien structure. Nous estimons qu'il n'est pas rationnel d'établir un nombre précis de délits comme le fait la loi actuelle. Par contre, il faut tenir compte des infractions antérieures. Le système proposé a l'avantage de prévoir l'incarcération de ceux qui n'ont commis qu'un seul acte dangereux s'ils sont tenus pour dangereux.

3) *Le délit qui s'inscrit dans une longue et dangereuse carrière ou activité criminelle.* Un délinquant qui, dans le passé, a commis des infractions semblables à celle pour laquelle on songe à recourir aux dispositions de la loi visant les délinquants dangereux, risque d'être classé comme dangereux que celui qui n'a jamais fait l'objet d'une telle condamnation. Sa carrière criminelle peut être périodiquement marquée par ce genre d'infractions.

2) *Les circonstances de l'infraction.* Les conditions dans lesquelles l'infraction est commise peuvent mieux que l'infraction elle-même indiquer si le délinquant est dangereux. Il y a une forte différence entre la personne qui en attaque une autre au cours d'une dispute, et celle qui se sert d'une arme ou qui attaque de façon rationnelle et avec préméditation.

Nous insistons à nouveau là-dessus. L'infraction dont l'individu est accusé est le premier indice ou signal d'alarme prévenant les autorités qu'il peut être dangereux. Nous proposons simplement que, en raison de l'infraction commise, on s'assure s'il est dangereux. Il faut ensuite déterminer si, en réalité, il pourrait continuer à l'être.

Quoi qu'il en soit, la plupart de ceux qui commettent les infractions qui permettraient d'invoquer la législation proposée en ce qui concerne les délinquants dangereux ne sont pas dangereux en ce sens qu'ils ne continueront pas vraisemblablement à commettre des crimes entachés de violence.¹³

Le rapport Ouimet poursuit en soulignant que :

Nous ajoutons la piraterie aérienne (punissable d'emprisonnement à vie).

- o) Introduction par effraction dans une maison d'habitation (punissable d'emprisonnement à vie) lorsqu'elle s'accompagne de violence contre une personne qui s'y trouve.
- n) Grossière indécence (punissable de cinq ans d'emprisonnement) lorsqu'elle est commise avec ou contre une personne qui n'a pas encore atteint un âge spécifié par la loi.
- m) Attentat à la pudeur d'une personne du sexe masculin (punissable de dix ans d'emprisonnement) lorsqu'il est commis contre une personne qui n'a pas encore atteint un âge spécifié par la loi.
- l) Sodomit (punissable de quatorze ans d'emprisonnement) lorsqu'elle est commise contre une personne qui n'a pas encore atteint un âge spécifié par la loi.
- k) Attentat à la pudeur d'une personne du sexe féminin (punissable de cinq ans d'emprisonnement).
- j) Rapports sexuels avec une fille de moins de quatorze ans (punissable d'emprisonnement à vie).
- i) Tentative de viol (punissable de dix ans d'emprisonnement).
- h) Viol (punissable d'emprisonnement à vie).

Le rapport Ouimet, d'autre part, définit un repris de justice comme quelqu'un qui:

... a été déclaré coupable d'une infraction spécifiée à la présente Partie (du Code criminel) et qui, par suite de trouble caractériel, de trouble affectif, de déséquilibre de défiance mentale, constitue un danger permanent en ce qu'il est vraisemblablement susceptible de tuer, d'infliger de graves lésions corporelles, de mettre la vie en danger, d'infliger un tort sérieux au plan psychologique ou de mettre autrement en danger grave la sécurité personnelle d'autrui.⁹

Il serait bon de noter que cette définition exclut ceux qui sont impliqués dans le crime organisé. Le rapport Ouimet laisse entendre que, du moment où des peines dont la durée déterminée est suffisante sont actuellement prévues, "il n'est pas nécessaire d'adopter des dispositions législatives spéciales au sujet du délinquant qui a commis une infraction impliquant dans le crime organisé".¹⁰

De plus, le comité Ouimet fait encore une distinction entre celui qui est mêlé au crime organisé et le délinquant qui souffre de troubles caractériels graves.

L'aspect punitif ou dissuasif de la condamnation est absent dans le cas du délinquant qui est dangereux par suite de troubles du caractère ou de la personnalité.

L'important est de protéger le public par voie de ségrégation et de traitement.

... Il semblerait au Comité que, dans ce cas, les aspects dissuasifs de la condamnation deviennent de la plus haute importance, bien que la protection du public puisse aussi se réaliser en séparant le délinquant de la société par l'imposition de longues peines d'emprisonnement.¹¹

Notre Comité accepte la définition des professionnels du crime telle qu'elle figure dans le *Model Sentencing Act* et nous convenons que ces individus devraient être considérés comme des délinquants dangereux.

Pour déterminer si un délinquant est dangereux, nous suggérons de tenir compte des facteurs suivants:

1) *L'infraction dont la personne est accusée*. Le comité Ouimet propose une liste provisoire de crimes dont chacun, s'il est commis dans un contexte particulier, suffirait à faire considérer le délinquant comme dangereux.¹²

Nous adoptons sa liste que voici:

- a) Homicide involontaire coupable (punissable de l'emprisonnement à vie) lorsqu'il s'accompagne de violence délibérée.
- b) Tentative de meurtre (punissable par l'emprisonnement à vie).
- c) Infliction de lésions corporelles avec intention, ou fait de décharger une arme à feu dans l'une des intentions prévues à l'article 216 du Code (punissable de quatorze ans d'emprisonnement).
- d) Vol qualifié (punissable d'emprisonnement à vie).
- e) Incendie volontaire commis dans des circonstances mettant la vie humaine en danger (punissable de quatorze ans d'emprisonnement).
- f) Tout acte posé dans l'intention de provoquer une explosion avec intention de provoquer la mort ou des blessures graves, ou qui mettra vraisemblablement la vie d'autrui en danger (punissable d'emprisonnement à vie).
- g) Enlèvement ou séquestration comme il est prévu à l'article 233 (1) du Code criminel (punissable d'emprisonnement à vie).

Le Comité convient, avec le comité Quinnet, qu'on peut régler le sort des récidivistes grâce aux sentences appropriées prévues par le *Code criminel*. Il s'ensuit qu'on ne devrait recourir à la détention préventive que pour les délinquants qui semblent devoir menacer la sécurité publique.

L'article 687 du *Code criminel* définit le délinquant sexuel dangereux en ces termes: "... un individu qui, d'après sa conduite en matière sexuelle, a manifesté une impuissance à maîtriser ses impulsions sexuelles et qui causera vraisemblablement une lésion corporelle, une douleur ou un autre mal à quelqu'un, à cause de son impuissance à maîtriser à l'avenir ses impulsions sexuelles.

Lorsqu'un accusé a été déclaré coupable de viol, de rapports sexuels avec une personne du sexe féminin âgée de moins de 14 ans, d'attentat à la pudeur contre une personne du sexe masculin ou féminin, de sodomie, de bestialité, ou de grossesse indécence, ou encore de tentative de commettre l'une ou l'autre de ces infractions, le tribunal doit, sur demande, tenir une audience pour déterminer si l'accusé est un délinquant sexuel dangereux.⁴ Parmi les dépositions recueillies il est essentiel de trouver celles d'au moins deux psychiatres, dont un nommé par le Procureur général.

Nous sommes d'accord avec le comité Quinnet lorsqu'il conclut que ces dispositions législatives "sont susceptibles d'application à des délinquants sexuels qui ne sont pas dangereux, mais contre lesquels on les a déjà pourtant invoquées."⁵ Il suggère que les éléments sur lesquels on s'est fondé pour définir les délinquants sexuels dangereux sont insuffisants et il conclut que ces derniers ne représentent "qu'une des catégories des délinquants dangereux, ce que la législation actuelle tend à faire oublier".⁶

Recommandation

71. La législation actuelle visant les repris de justice et les délinquants sexuels dangereux devrait être abrogée et remplacée par des dispositions législatives portant sur les délinquants dangereux, énonçant des critères d'identification et établissant un mécanisme d'évaluation de personnes réputées dangereuses.

Critères d'identification

La législation visant les délinquants dangereux devrait être formulée de façon à persister à commettre des délits sans gravité et ne sont pas dangereux. Les critères d'identification des délinquants dangereux devraient moins se fonder sur le nombre que sur la nature et les circonstances des infractions et sur le caractère du délinquant.

Le *Model Sentencing Act* parle de deux catégories distinctes de repris de justice: l'"assailant criminel" et le "racketeer".⁷ Le contrevenant serait condamné comme délinquant dangereux s'il s'était comporté de l'une ou l'autre des façons suivantes:

(traduction). . . (1) il a infligé ou tenté d'infliger des blessures corporelles graves, et il est enclin à mépriser la loi; (2) il a commis un acte criminel (d'incendie par exemple) qui, intentionnel ou non, a gravement mis en danger la vie ou la sécurité d'autrui, il a un dossier criminel et il est enclin à mépriser la loi; (3) il est impliqué dans le crime organisé, c'est un "racketeer".⁸

LES CAS SPÉCIAUX

Le *Code criminel* contient des dispositions particulières concernant certaines catégories de délinquants. On y trouve les individus en détention préventive (délinquants sexuels dangereux et repris de justice) et ceux qui ont été déclarés coupables de meurtre. Nous tenons pour insuffisantes les dispositions actuelles de la Partie XXI du *Code* touchant les délinquants sexuels dangereux et les repris de justice et nous recommandons que des dispositions législatives visant les délinquants dangereux fassent partie intégrante du régime de libération conditionnelle que nous proposons. Déterminer quels délinquants sont dangereux ne devrait pas incomber uniquement aux responsables de la libération conditionnelle.

Délinquants dangereux

Les délinquants considérés comme dangereux, sans être des délinquants sexuels dangereux, sont présentement incarcérés en détention préventive. L'article 688 du *Code criminel* porte qu'un accusé est un repris de justice si depuis l'âge de 18 ans il a été, en trois occasions distinctes, déclaré coupable d'un acte criminel pour lequel il était passible d'un emprisonnement de cinq ans ou plus et s'il persiste à mener une vie criminelle, d'où la nécessité de la détention préventive pour la protection de la société.

Le comité Ouimet, après avoir examiné le casier judiciaire de 80 individus qui, le 26 février 1968, purgeaient des peines de détention préventive, conclut que la loi avait été appliquée surtout dans les cas d'infractions portant atteinte à la propriété. Il souligne que :

1. près de 40 p. cent de ceux qui sont condamnés à la détention préventive sembleraient ne pas avoir représenté une menace à la sécurité d'autrui;
2. un tiers peut-être des personnes incarcérées comme repris de justice semblerait avoir constitué une menace grave à la sécurité d'autrui;
3. dans une proportion considérable des 80 cas étudiés, il n'y a pas suffisamment de preuves pour permettre de conclure que les intéressés mettaient sérieusement en danger la sécurité d'autrui.¹

La législation semble donc être trop large, en ce que son application a entraîné l'incarcération d'un certain nombre de délinquants qui, bien qu'étant des repris de justice, ne sont peut-être pas dangereux.² En même temps, elle ne l'est pas assez, suggère le rapport Ouimet, puisqu'elle ne prévoit pas l'incarcération sans limite de ceux qui peuvent être dangereux :

... beaucoup de délinquants vraiment dangereux lui échappent, vu qu'elle exige trois condamnations antérieures pour des actes criminels qui auraient pu valoir au délinquant un emprisonnement de cinq ans ou plus. La législation actuelle ne protège pas la société contre les délinquants qui la menacent le plus.³

Renvois

¹ Délibérations du Comité, 8 mars 1972, p. 41.

² La Société canadienne de criminologie. *Les Indiens et la Loi*. Ottawa, Information Canada, 1967. Chapitre VI.

³ Délibérations du Comité, 22 juin 1972, p. 29.

⁴ Délibérations du Comité, 10 avril 1973, p. 20.

⁵ Délibérations du Comité, 8 mars 1972, p. 41.

⁶ Délibérations du Comité, 6 mars 1973, p. 39.

Le régime proposé dans le présent rapport s'attaquera peut-être plus efficacement à certains problèmes des délinquants autochtones, car notre conception d'un programme de réinsertion sociale adapté à chaque détenu vise à s'occuper davantage des cas particuliers. À l'heure actuelle, on ne peut établir de programme de libération qu'au moment où le délinquant demande une libération conditionnelle.

Le projet de programme de réadaptation, comportant la participation directe d'un plus grand nombre de collaborateurs autochtones, serait précieux pour adopter des solutions de rechange réalisables à l'intention de ces délinquants. Présentement, il y a peu d'autochtones qui oeuvrent dans le domaine correctionnel. Dans l'exposé qu'a fait le commissaire des pénitenciers devant le Comité le 8 mars 1972, il a déclaré que le Service pénitentiaire avait à ce moment-là onze autochtones parmi son personnel.⁵ D'après le Service national des libérations conditionnelles comptait, le 6 mars 1973, "quatre ou cinq" employés autochtones.⁶ Les régimes provinciaux en ont aussi quelques-uns. À titre d'exemple, sur les quelque 90 surveillants de l'*Adult Probation Branch* en Alberta, neuf sont indiens ou métis. Il est évident que leur nombre ne correspond pas aux besoins, compte tenu notamment des difficultés de communication qui existent entre les délinquants et leurs surveillants. Outre la nécessité de les faire participer à la planification des programmes de réadaptation sociale, nous estimons qu'il faudrait avoir recours d'avantage à des collaborateurs autochtones dans toutes les phases de ces programmes, y compris la surveillance, dans les secteurs urbains, les réserves et les régions plus isolées. S'il est impossible de s'assurer les services de professionnels, il faudrait recruter des membres de groupes ou d'organismes auxiliaires autochtones, ainsi que des membres compétents de leurs collectivités.

Nous croyons que les programmes des divers établissements devraient être à l'image de l'ensemble des programmes de réadaptation individuels. Dans certains cas, ils tendraient donc compte des besoins culturels et socio-économiques des délinquants autochtones. La même orientation des programmes de libération conditionnelle entraînerait peut-être la création, dans leurs régions, d'établissements communautaires appropriés.

Recommandations

68. Les responsables en matière de correction devraient, au besoin, employer des collaborateurs autochtones à toutes les étapes du processus correctionnel.

69. Les responsables de la libération conditionnelle devraient, au besoin, conclure avec des groupes ou des organismes autochtones des contrats portant sur la surveillance et autres tâches connexes.

70. Il faudrait voir s'il est souhaitable et faisable d'établir des centres correctionnels communautaires dont le personnel serait composé surtout d'autochtones et qui seraient principalement destinés aux délinquants autochtones.

Le Comité estime aussi, comme il l'a recommandé au chapitre V, que dans les régions où ces détenus constituent une forte proportion de la population carcérale, des autochtones devraient les représenter au sein des commissions de libération conditionnelle.

LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE ET LES DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

La population totale des pénitenciers comprend près de 8 p. cent d'autochtones. Ceux-ci représentent un quart des détenus dans certains établissements fédéraux de l'Ouest du Canada.¹ On sait aussi qu'un nombre fort important d'entre eux sont internés dans les établissements provinciaux.² Compte tenu de la proportion d'autochtones par rapport à l'ensemble de la population du Canada, le nombre d'indigènes détenus dans les établissements de correction est démesurément élevé. Mais les causes des problèmes de ces délinquants débordent largement le cadre de la justice pénale ou de la libération conditionnelle. Elles tiennent à leur situation économique, sociale et culturelle. Nous nous rallions au "point de vue des détenus d'origine indienne" exprimé dans le mémoire présenté au nom des détenus de l'établissement pénitentiaire de Drumheller et selon lequel "on ne saurait douter que la réponse définitive au problème des délinquants indigènes dépend de la solution apportée aux conditions générales, sociales et économiques dans lesquelles les indigènes vivent".³

Dans le mémoire qu'elle a présenté au Comité, la Fédération des Indiens de la Saskatchewan a soutenu que :

... L'Indien en liberté conditionnelle se voyait contraint d'adapter son projet de libération aux exigences de la surveillance, sans s'inquiéter s'il aurait préféré retourner à la réserve ou non. S'il choisissait la ville, il lui fallait souvent faire face au fardeau du rajustement culturel en général, à l'infamie d'être un criminel ainsi qu'aux pressions qu'imposent les préjugés et la discrimination contre l'Indien et aux problèmes culturels qui entravent ses rapports avec son surveillant non Indien.⁴

Nous estimons que la préférence manifestée par le délinquant autochtone quant à l'endroit où il aimerait passer sa libération conditionnelle devrait être respectée autant que faire se peut. Demander à des autochtones originaires de régions rurales relativement isolées de passer leur période de libération conditionnelle dans des villes, parce qu'on peut plus facilement les y surveiller, risque de les aliéner davantage. Même si dans les centres urbains il existe de plus vastes ressources, du point de vue de la formation tant scolaire que professionnelle, on ne devrait pas nécessairement se fonder sur cet argument pour décider si les délinquants autochtones devraient passer leur période de liberté conditionnelle dans ces centres, à moins qu'ils n'aient eux-mêmes exprimé le désir de s'y installer et qu'ils aient mis au point un programme de réadaptation sociale pouvant être réalisé en ville. De même, le délinquant autochtone vivant en ville ne devrait pas être contraint de retourner dans une région rurale simplement parce que c'est son "pays natal".

Recommandation

incertain. Si son innocence est reconnue, la période qu'il a passée en liberté conditionnelle réduit d'autant sa peine, qu'il ait été détenu dans l'attente de son procès ou libéré sous caution. Ce sont les seules exceptions, et elles se présentent lorsque le libéré conditionnel réussit à ne pas se faire arrêter ou qu'il attend que le verdict le déclare coupable ou innocent. S'il est déclaré innocent, il ne perd rien; s'il est reconnu coupable, il est pénalisé pour avoir commis une autre infraction alors qu'il était en liberté sous condition.

67. La période passée sans défaillance en liberté conditionnelle devrait réduire d'autant le reste de la peine à purger.

Renvois

¹ Rapport Hugessen, p. 35.

² *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, Article 16(1).

³ *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, Article 16(1).

⁴ *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, Article 16(4).

⁵ *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, Article 16(4).

⁶ *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, Article 16(2).

⁷ Rapport Ouimet, p. 377.

Rapport Hugessen, p. 52.

Dans les deux premiers exemples, le temps de détention ne doit compter qu'après l'emprisonnement qui suit la suspension ou la révocation, car le droit de demeurer en liberté conditionnelle aura été retiré à l'intéressé. Dans le troisième cas, la condamnation pour l'infraction établit s'il y a déchéance de la libération. Tant que l'intéressé n'est pas reconnu coupable, il est présumé innocent et donc, son état de libéré conditionnel est

trappe automatiquement de déchéance la libération conditionnelle.

3) la période séparant la date à laquelle un acte criminel punissable d'une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus est commis et la date de la condamnation qui

ordonnée;

2) la période séparant la date à laquelle on a décerné un mandat d'arrestation par suite de la suspension de la libération conditionnelle et la date de l'arrestation en vertu d'un mandat de révocation, si l'arrestation n'a pas eu lieu avant que la révocation soit

si elle n'a pas lieu immédiatement;

1) la période séparant la date à laquelle on a décerné un mandat d'arrestation par suite de la suspension de la libération conditionnelle et la date de l'arrestation elle-même

Dans trois cas seulement, le détenu pourrait subir les pertes "apparentes" que voici:

CRÉDIT CORRESPONDANT À LA PÉRIODE PASSÉE EN LIBERTÉ CONDITIONNELLE. Dans le cadre de notre régime actuel, la période passée sans défaillance en liberté conditionnelle ne réduit pas d'autant la peine à subir. Les rapports Ouimet et Hugessen recommandent qu'une partie du temps passé en liberté sous condition soit portée au crédit de l'intéressé,⁷ comme on le fait ailleurs. À notre avis, il est injuste de ne pas tenir compte du temps passé en liberté conditionnelle. Il faudrait le faire compter de façon à ce que les peines prennent fin à la date fixée par les tribunaux.

libération conditionnelle.

ensuite un mandat d'arrestation et (ou) d'incarcération à la suite de la déchéance de la seconde infraction et de communiquer avec le responsable concerné. Celui-ci décernerait délinquant avait terminé sa période de libération conditionnelle lorsqu'il a commis la courte période en cause, il incomberait aux tribunaux et à la police d'établir si le déchéance serait réputée avoir eu lieu le jour où l'infraction fut commise. Étant donné la conditionnelle et purger également toute nouvelle peine qui pourrait lui être imposée. La pour acte criminel devrait passer en prison le reste de sa période de libération conditionnelle minimum aurait été frappée de déchéance à la suite d'une condamnation matiquement frappée de déchéance. Il s'ensuivrait que tout délinquant dont la libération pendant qu'il bénéficie d'une libération conditionnelle minimum, celle-ci sera automatique minimum. Si le détenu en liberté conditionnelle commet un acte criminel libération. De fait, une seule condition devrait figurer sur le certificat de libération minimum, ne seraient pas surveillés ni assujettis aux conditions normales ou spéciales de minimum. Les détenus de cette catégorie, élargis grâce à une libération conditionnelle en vue de fixer la date à laquelle le détenu aura droit à une libération conditionnelle bilité à la libération conditionnelle facultative, mais on envisage des dispositions spéciales. Il n'existe pas de procédure prévoyant l'établissement automatique d'une date d'admission un peu différemment. Les cas qui entrent dans cette catégorie ne sont pas étudiés La catégorie des peines de brève durée, c'est-à-dire inférieures à six mois, serait traitée

FIN DE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE MINIMUM. La procédure permettant de mettre fin à la libération conditionnelle, dont le présent chapitre trace les grandes lignes, peut s'appliquer à tous les cas de libérations conditionnelles facultative et minimum, sauf ceux de libération minimum d'une durée inférieure à deux mois.

de déchéance.

66. Le règlement relatif à la libération conditionnelle qui exige que le détenu passe en établissement pénitentiaire la moitié de la peine imposée, ou sept ans, suivant la moindre des deux périodes, devrait être aboli en ce qui a trait aux cas où la libération est frappée

c) que la nouvelle peine soit purgée à la suite du reste de la peine initiale.

la déchéance de la libération conditionnelle;

b) que des mandats d'arrestation et (ou) d'incarcération soient décernés à la suite de

deux ans ou plus;

a) que la libération conditionnelle soit frappée de déchéance à la suite d'une condamnation pour un acte criminel punissable d'une peine d'emprisonnement de

65. Toute mesure législative visant la libération conditionnelle devrait prescrire:

Recommandations

Il semble que l'intention première était de tenir pour violation grave ne laissant aucun pouvoir discrétionnaire à l'organisme responsable ni aux tribunaux, tout acte criminel commis au cours de la période de liberté. Cependant, la loi sous sa forme actuelle laisse à la discrétion de l'organisme responsable le soin de décerner un mandat d'arrestation dans le cas de la déchéance de la libération conditionnelle. À notre avis, ce pouvoir discrétionnaire est mal approprié, parce qu'il est grave de commettre des infractions sérieuses pendant la période de liberté sous condition et de violer ses engagements. Si le tribunal lui impose une peine pour son deuxième délit, le délinquant devrait retourner en prison pour y subir consécutivement les deux peines, et il devrait prouver de nouveau le bien-fondé de l'octroi de la libération conditionnelle dans son cas, tout comme s'il était emprisonné pour la première fois. Nous ne pensons pas que ce délinquant devrait purger plus d'un tiers de la nouvelle peine globale avant d'être admissible à la libération conditionnelle facultative. La règle exigeant que le délinquant passe en détention la moitié de sa peine avant de pouvoir bénéficier de cette mesure ne paraît pas justifiée.

soient consécutives.

21(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* d'exiger que les deux peines D'autre part, la déchéance a pour effet, comme il est dit aux alinéas a) à e) de l'article après sa condamnation pour le délit qu'il a commis au cours de sa liberté sous condition. soit décerné de façon obligatoire ou automatique lorsqu'un délinquant n'est pas incarcéré ment de déchéance la libération conditionnelle, mais il n'est pas décreté que le mandat Comme nous l'avons déjà vu, la condamnation pour un autre délit frappe automatique- autoriser l'arrestation du détenu à liberté conditionnelle". (Les italiques sont de nous). nelle est . . . frappée de déchéance, la Commission . . . peut, au moyen d'un mandat écrit, *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* porte que: "Si une libération condition- d'incarcération lorsqu'est prononcée la déchéance de la libération. L'article 18(1) de la

également l'aviser du moment où la libération conditionnelle minimum lui sera accessible. Enfin, il faudra lui signaler la marche à suivre pour faire réviser la décision de révocation.

Recommandation

63. Toute mesure législative régissant les audiences de révocation de libération conditionnelle devrait comporter des dispositions prévoyant :

- a) un avis écrit d'audition,
- b) la divulgation des renseignements pertinents,
- c) le droit d'être présent et d'être entendu,
- d) une décision motivée.

AIDE LORS DES AUDIENCES DE RÉVOCATION. Les libérés conditionnels ne devraient pas bénéficier de plein droit des services d'un avocat, mais il faudrait leur permettre de se faire aider comme nous l'avons proposé au chapitre VI.

RÉVISION. La révision des décisions de révocation devrait suivre la procédure recommandée au chapitre VI pour l'audition des demandes de libération conditionnelle.

Admissibilité à la libération conditionnelle à la suite d'une révocation.

La législation actuelle en matière de libération conditionnelle précise où le détenu ainsi libéré, et dont la libération a été révoquée, doit purger le reste de sa peine et pendant combien de temps. Dans le régime que nous recommandons, la durée serait différente, car aucune réduction de peine ne serait accordée mais le temps passé sans défaillance en liberté conditionnelle avant qu'un mandat de suspension soit décerné réduirait d'autant la durée du reste de la peine. Les dispositions actuelles servant à établir où le sujet purgera le reste de sa peine sont satisfaisantes. S'il était libéré d'un établissement provincial, il devrait retourner dans le même établissement ou dans un établissement équivalent, advenant que son arrestation et la révocation de sa libération aient lieu dans une juridiction différente. En ce qui concerne la future admissibilité à la libération conditionnelle, nous sommes d'opinion que la peine à subir après la révocation de la libération devrait être considérée comme une nouvelle peine et être soumise à la même procédure que la peine initiale : admissibilité à la libération conditionnelle facultative après un tiers de la peine, et à la libération conditionnelle minimum après les deux tiers.

Recommandation

64. Le reste de la peine à subir après révocation de la libération conditionnelle devrait être considéré comme une nouvelle peine.

5) *La déchéance.* Si un libéré conditionnel commet un acte criminel punissable d'une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus, sa libération est automatiquement frappée de déchéance. Il retourne en prison afin de purger le reste de sa peine initiale ainsi que toute nouvelle peine imposée pour la seconde infraction. La loi édicte actuellement que ces deux peines sont consécutives. Le seul rôle de l'organisme responsable est de connaître de la condamnation pour l'autre infraction et de lancer des mandats d'arrestation et (ou)

tribunal. Il devrait en être ainsi pour les mandats d'incarcération après révocation ou déchéance de la libération conditionnelle.

Recommandation

62. Toute mesure législative visant la libération conditionnelle devrait investir l'organisme chargé de l'administration du pouvoir d'ordonner la détention d'un libéré conditionnel lorsque sa libération est suspendue, révoquée ou frappée de déchéance, sans renvoi devant un tribunal. Elle devrait également permettre de déléguer aux mandataires désignés par l'organisme responsable le pouvoir d'ordonner la détention lors de la suspension de la libération conditionnelle.

4) *La révocation.* La révocation est un moyen de mettre un terme à la libération conditionnelle et elle est directement liée aux violations des modalités de cette libération. C'est une procédure arbitraire, contrairement à la procédure automatique de déchéance. La procédure de révocation, dans le système que nous proposons, demeurerait sensiblement la même. Tout en gardant passablement son caractère arbitraire, elle ne serait toutefois plus compliquée par les dispositions de la réduction de peine et, en outre, la durée de la peine à subir après la révocation serait limitée à ce qu'il en restait au moment de l'émission du mandat d'arrestation (comme il est dit à la page 123). On supprimerait ainsi les allégations d'injustices nées de la perte tant de la réduction de peine que du temps passé en liberté conditionnelle. Mais, faute d'améliorer la procédure de révocation, les accusations d'injustice qu'elle provoque persisteront. Ces plaintes portent fondamentalement sur l'absence de contrôle du pouvoir discrétionnaire.

À notre avis, il faut régler la procédure de révocation de la libération conditionnelle. Chaque fois qu'on envisage la révocation, sauf dans les cas où un mandat de suspension n'a pas été exécuté dans un délai de soixante jours, une audience s'imposerait avant que la décision de révoquer ne soit prise. Les auditions devraient être régies par les mêmes règles que celles prescrites pour les auditions de demande de libération conditionnelle (chapitre VI), avec les modalités additionnelles que voici:

i) *Avis écrit d'audition.* En général, l'avis serait signifié au libéré conditionnel par le membre de l'organisme responsable devant lequel il comparait après son arrestation, au moment de la suspension de sa libération. On ne ferait exception que dans le cas où le libéré conditionnel a disparu et ne peut être retrouvé dans les soixante jours de l'émission du mandat d'arrestation.

ii) *Divulguation de renseignements pertinents.* Outre l'avis écrit d'audition de révocation, le libéré recevrait un exposé écrit des violations des modalités de libération qui lui sont reprochées. La procédure devrait exiger la production, au moins sept jours avant l'audience, des renseignements relatifs aux violations alléguées.

iii) Droit d'être présent et d'être entendu.

iv) *Décision motivée.* Lorsque l'ordre de suspension est annulé, le libéré conditionnel retourne tout simplement dans la collectivité et rien n'est changé. Toutefois, si l'on décide de révoquer sa libération, il faudra lui faire part de la durée de la peine qu'il devra subir et de ce qu'il devra faire pour redevenir admissible à la libération conditionnelle. Il faudra

tribunal des libérations conditionnelles tarde à prendre une décision, aucune disposition de la loi ne permet au libéré conditionnel de savoir quand elle sera prise. Des témoignages présentés au Comité font état de délais de plus de six mois. En pratique, l'expression "immédiatement" est dénuée de sens. Deuxièmement, rien n'oblige le signataire du mandat ou "la personne désignée" à informer de ce qui se passe le libéré conditionnel en état d'arrestation. On n'est pas tenu non plus de lui dire si l'on a renvoyé la question à l'organisme responsable de la libération conditionnelle et le détenu verra nettement la situation seulement lorsqu'il aura pris connaissance de la décision de l'organisme.

Recommandations

60. Le détenu dont la libération conditionnelle est suspendue devrait comparaître devant un membre de l'organisme responsable de la libération conditionnelle dans les quatorze jours qui suivent l'exécution du mandat de suspension, à moins que la suspension n'ait été annulée entre temps par le mandataire de l'organisme.

Lorsque le libéré conditionnel comparait devant un membre de l'organisme responsable, ce dernier devrait être tenu:

a) d'informer par écrit le libéré conditionnel des accusations portées contre lui en rapport avec de présumées violations des modalités de sa libération et de fixer la date de l'audience de révocation qui doit avoir lieu au plus tard trente jours après la comparution devant ce membre de l'organisme, ou

b) d'annuler la suspension.

L'organisme responsable de la libération conditionnelle devrait être tenu, dans les quinze jours qui suivent l'audience de révocation:

a) de révoquer la libération conditionnelle, ou

b) d'annuler la suspension.

Si l'organisme responsable ne respecte pas le délai fixé ici, le mandat d'arrestation deviendra nul et non avenue et la libération conditionnelle sera rétablie automatiquement, sauf si le retard est imputable à des procédures judiciaires intentées par le libéré conditionnel.

61. L'organisme responsable de la libération conditionnelle devrait être tenu de révoquer la libération sans tenir d'audience si le libéré n'a pas été trouvé et arrêté dans les soixante jours de l'émission du mandat.

iii) *Mandat d'arrestation*. La Loi sur la libération conditionnelle *de détenus* exige maintenant qu'un libéré conditionnel dont la libération a été suspendue comparaisse devant un magistrat le plus tôt possible après son arrestation. La loi oblige ensuite le magistrat à "renvoyer le détenu sous garde jusqu'à ce que la suspension de sa libération conditionnelle soit annulée ou que sa libération conditionnelle soit révoquée ou frappée de déchéance".⁶ Le magistrat n'a aucun pouvoir discrétionnaire en la matière. Rien ne prouve que l'intervention du tribunal soit nécessaire dans ce processus. Les agents de l'immigration ont le droit de lancer des mandats d'arrestation qui n'exigent pas une telle intervention, ce qui semble ne causer aucun problème. Nous sommes d'avis que les agents de libération conditionnelle autorisés à lancer des mandats d'arrestation devraient également pouvoir faire écrouer un libéré conditionnel sans renvoyer l'affaire devant un

ii) *Délais dans les cas de suspension*. La procédure actuelle de suspension comprend deux étapes distinctes lorsqu'il s'agit de décider si un détenu dont la libération conditionnelle a été suspendue doit être remis en liberté ou rester enfermé. La première étape arrive quatorze jours après l'arrestation du libéré conditionnel lorsqu'un juge l'a renvoyé en détention. À ce moment-là, la personne qui a signé le mandat ou la personne désignée à cette fin par l'organisme responsable de la libération conditionnelle doit ou annuler la suspension, ou renvoyer l'affaire à la Commission.⁴ Si elle annule la suspension, le détenu retourne en liberté conditionnelle. Si le cas est renvoyé à l'organisme responsable, celui-ci est tenu de faire procéder à des enquêtes et "immédiatement après que ces enquêtes et cet examen sont terminés . . . soit annuler la suspension, soit révoquer la libération conditionnelle".⁵ Cette procédure pose deux problèmes. Premièrement, si le

59. Toute mesure législative visant la suspension de la libération conditionnelle devrait porter que la suspension est justifiée uniquement:

a) lorsque le libéré conditionnel a violé l'une des conditions de sa libération, ou lorsqu'il est sur le point de commettre une infraction, ou

b) pour assurer la protection de la société.

Recommandation

c'est lorsque l'arrestation assure la protection de la société.

serait permise, parce qu'il est impossible de fournir des directives précises à cet égard, suspension de la libération conditionnelle. Selon nous, le seul cas où une large discrétion justifier. Il faudrait des motifs plus précis pour étayer une arrestation au moment de la nous ne concevons pas comment l'incarcération pour fin de "réhabilitation" peut se conditions de sa libération et si par ailleurs il ne constitue pas un danger pour la société, peut-être, d'en ordonner la suspension. S'il n'a pas commis de crime ni entréint les son comportement global constitue une violation de la libération conditionnelle et, aucun danger, mais s'il est remis en liberté sous caution, il peut être nécessaire de voir si décide de renvoyer le détenu sous les verrous jusqu'à son procès, le public ne court plus entraîne automatiquement la déchéance de la libération conditionnelle. Si le tribunal criminel est punissable d'emprisonnement pour deux ans ou plus, une condamnation rigoureuses. Si le libéré a commis un acte criminel, son arrestation est justifiée. Si l'acte contrôle. Il est possible de modifier les conditions de la libération afin de les rendre plus ou d'un danger grave. Le surveillant du libéré conditionnel dispose d'autres moyens de aberrant d'incarcérer des libérés conditionnels sans preuve réelle d'une violation sérieuse prouver les effets "réhabilitants" d'une arrestation et d'une brève incarcération. Il parait que veut dire "arrestation pour la réhabilitation du détenu". Personne n'a tenté de réhabiliter le libéré conditionnel, est également discutabile. On ne voit pas clairement ce Une "suspension thérapeutique", c'est-à-dire une arrestation dans le but de table, mais nous doutons qu'il soit vraiment possible de la prévoir.

i) *Motifs de suspension*. Les conditions de la libération conditionnelle, sauf celles qui violation d'une modalité de sa libération.³ Il est sous-entendu qu'une violation est inévi- de comprendre pourquoi un libéré conditionnel doit être arrêté en vue d'empêcher la pour criminel ni condamnable dans le cas de toute autre personne. Il est dès lors difficile obligent les libérés à obéir à la loi, ont traité à un comportement qui ne serait pas tenu

que tribunal indépendant et ne pas utiliser ses pouvoirs pour plaire aux autorités chargées d'administration des prisons. Même si les libérés conditionnels ont tendance à violer les conditions de leur libération au cours de l'année qui suit leur mise en liberté et s'il y a lieu à ce moment-là (au bout de 12 ou 18 mois) de réduire considérablement les conditions de la libération conditionnelle, l'organisme responsable devrait garder le pouvoir d'intervenir par voie de révocation ou de déchéance pour assurer la protection du public et peut-être dans l'intérêt même du libéré conditionnel.

Le Comité convient qu'il faut donner aux tribunaux de libération conditionnelle le pouvoir de modifier certaines conditions au moyen d'adjonctions ou d'abrogations adaptées à chaque cas. Il faudrait donc mettre en oeuvre un mécanisme de révision des cas au fur et à mesure que les libérés conditionnels avancent vers leur but, qui est de bien se réintégrer dans la société. Un tel mécanisme permettrait de réduire progressivement les conditions de la libération conditionnelle mais n'irait pas jusqu'à supprimer le pouvoir de la révoquer ou de la frapper de déchéance. Il se peut que des délinquants condamnés à de longues peines déterminées, à l'emprisonnement à vie ou à des peines de durée indéterminée se comportent bien en libération conditionnelle, justifiant vraisemblablement l'abolition de toutes les conditions de leur libération. Mais si, pendant qu'ils sont en liberté, ils viennent à menacer la sécurité publique, l'organisme responsable de leur libération aurait l'obligation d'intervenir. Un tel organisme, qui est investi du pouvoir de déterminer si une période de peine doit se passer au sein de la collectivité, ne devrait pas pouvoir s'interdire à lui-même de prendre les mesures nécessaires en temps voulu. Si le but recherché est de mettre un terme à la peine, c'est alors au tribunal de clémence approprié qu'il appartiendrait de le faire.

Recommandation

58. Toute mesure législative visant la libération conditionnelle ne devrait pas servir à mettre fin à une peine et le pouvoir de relever des obligations de la libération avant son expiration devrait être aboli.

3) *La suspension.* La suspension de la libération conditionnelle est une mesure provisoire plutôt qu'une cessation définitive de la libération conditionnelle. Elle sert à engager la révision du cas afin de déterminer si le libéré conditionnel devrait retourner en détention par suite d'une révocation, ou demeurer en liberté conditionnelle malgré l'incertitude que fait naître son comportement. Nous allons examiner certains aspects de la procédure de suspension qu'il faudrait modifier en conformité avec nos principes fondamentaux. Certains rapports, dépositions et mémoires ont attiré notre attention sur les points suivants:

- Les motifs légaux de la suspension "... que l'arrestation du détenu est nécessaire ou souhaitable en vue d'empêcher la violation d'une modalité de la libération conditionnelle ou pour la réhabilitation du détenu ou la protection de la société".²
- Le temps que met l'organisme responsable de la libération conditionnelle à décider s'il doit la révoquer.
- Le mandat d'incarcération lancé lors de la suspension de la libération conditionnelle doit être visé par un magistrat.

touchant la mobilité, l'emploi, les revenus, les dépenses, la possession et la conduite d'un véhicule-moteur, les dettes, etc. au fur et à mesure que le libéré conditionnel manifeste qu'il veut s'acquitter de ses obligations, même si les conditions de sa libération ne l'exigent pas expressément. Ce mode de suppression des restrictions est qualifié de "libération conditionnelle mitigée" par l'administration des libérations conditionnelles. Néanmoins, l'organisme responsable conserve et devrait continuer de conserver le pouvoir de suspendre et de révoquer la libération conditionnelle.

De plus, la Commission nationale des libérations conditionnelles a le droit de relever le libéré de ses engagements, en vertu de l'article 10(1)(d) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* qui dit ceci :

relever des obligations de la libération conditionnelle tout détenu à libéré conditionnelle, sauf un détenu en libération conditionnelle de jour ou un détenu à libéré conditionnelle qui a été condamné à la peine de mort ou à un emprisonnement à vie comme peine minimum.

L'expression "relever des obligations de la libération conditionnelle" se définit en fonction de la procédure de suspension, de révocation et de déchéance prévue aux articles 10(1)(e), 16(1) et 17(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* qui prévoit que, si un libéré est relevé des obligations de sa libération conditionnelle, l'organisme responsable ne peut suspendre, révoquer ni frapper de déchéance sa libération, même si la peine imposée par le tribunal n'est pas encore arrivée à terme.

En conséquence, sauf dans le cas des détenus mis en libéré conditionnelle de jour (libération conditionnelle temporaire) et des détenus libérés sous condition après avoir été condamnés à la peine de mort commuée, ou à l'emprisonnement à vie imposé comme punition minimum, l'organisme responsable de la libération conditionnelle est maintenant habilité à supprimer les conditions de libération jusqu'au point où il ne peut plus intervenir. À titre d'exemple, un délinquant condamné à une période d'emprisonnement de 30 ans, qui a passé 7 ans au pénitencier et 6 ans en libération conditionnelle, peut être relevé des obligations de sa libération. Si au cours de la quatrième année de sa peine, il commence à se comporter plus mal et risque de commettre une infraction grave, l'administration responsable de sa libération ne peut plus la suspendre. Ce pouvoir de relever quelques obligations de la libération conditionnelle s'étend jusqu'aux délinquants sexuels dangereux, aux repris de justice et autres types de délinquants dangereux qui sont en libéré sous condition durant à peu près six ans. À notre avis, ce pouvoir est trop grand.

Le rapport Hugessen a proposé un moyen à peu près automatique de mettre un terme à la libération conditionnelle au bout de 18 mois. L'organisme responsable serait tenu de réviser le cas après 18 mois de libération conditionnelle et de fournir une justification ci celle-ci devait se poursuivre au-delà de cette période. L'idée se fonde sur des données statistiques montrant que les violations de libération conditionnelle ont tendance à se produire au cours de l'année qui suit la libération, ou peu après. Elle vient également de la crainte que les autorités chargées de la poursuite n'exercent d'une façon ou d'une autre des pressions sur l'organisme responsable de la libération conditionnelle pour qu'il fasse jouer la révocation au lieu "d'envisager les difficultés et les incertitudes d'une poursuite entreprise de façon normale devant les tribunaux".¹ Un organisme de libération conditionnelle responsable n'obéit pas à de telles pressions. Il doit agir en tant

LA FIN DE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Il existe diverses façons de mettre un terme à la libération conditionnelle. Nous proposons des modifications de la procédure prévue à cet égard afin qu'elle se conforme aux principes qui, à notre avis, doivent régir tout ce qui touche la libération conditionnelle, notamment lorsque la période de libération prend fin par suite de :

- l'expiration de la peine
- l'octroi d'une libération conditionnelle mitigée et l'affranchissement des obligations de la libération conditionnelle

- la suspension
- la révocation
- la déchéance

1) *L'expiration de la peine.* À notre avis, ce devrait être la façon la plus ordinaire de mettre un terme à la libération conditionnelle. Nous estimons que les autres, c'est-à-dire la suspension, la révocation et la déchéance, ne marquent qu'un temps d'arrêt pour les délinquants qui purgent leur peine en liberté conditionnelle, car dans le régime que nous proposons, s'ils sont réincarcérés après avoir été en liberté sous condition pendant un certain temps, ils deviendraient à nouveau admissibles tant à la libération facultative qu'à la libération minimum. Un grand nombre de ces délinquants ne bénéficieraient peut-être pas de la première, mais la plupart décideront éventuellement d'exercer leur droit à la seconde. Ce déroulement continuerait jusqu'à l'expiration de la peine. Dans le régime proposé, la libération conditionnelle ne prendrait jamais fin pour les condamnés à l'emprisonnement à perpétuité, à la détention préventive de durée indéterminée, ou à l'incarcération de durée déterminée mais assez longue. Seule la mort du délinquant mettrait un terme à sa peine.

2) *La libération conditionnelle mitigée et l'affranchissement des obligations de la libération conditionnelle.* L'organisme actuellement responsable de la libération conditionnelle a le pouvoir d'en modifier les conditions en tout temps, allant même jusqu'à relever le détenu de toutes les modalités et conditions de l'engagement qu'il a contracté. La diminution du nombre de conditions se fait ordinairement au fur et à mesure que le libéré conditionnel progresse dans sa réadaptation sociale. Après plusieurs mois de liberté conditionnelle, son comportement permet généralement de juger s'il peut prendre ses responsabilités et se passer soit de contacts fréquents avec son surveillant, soit de contrôle en se présentant à la police. On peut le relever de cette dernière obligation et lui permettre d'espacer ses visites à son surveillant. On peut supprimer d'autres restrictions

57. Les organismes responsables de la libération conditionnelle devraient être habilités à modifier, augmenter ou supprimer les conditions de la libération à leur discrétion ou à la demande du libéré lui-même.

Renvois

- ¹ Délibérations du Comité. 27 avril 1972. pp. 17, 32-35.
- ² James, L., *Prisoners' Perceptions of Parole: A Survey of the National Parole System Conducted in the Penitentiaries of Ontario, Canada*. Toronto. Université de Toronto. Centre de criminologie. 1971. pp. 134-135.
- ³ Délibérations du Comité. 16 et 17 décembre 1971. 1^{er} mars 1972. 27 avril 1972. 15 et 28 juin 1972. 8 et 15 mars 1973. 10 avril 1973. Mémoires nos 15, 21, 61, 73, 75, 116.

- ⁴ Canada. Ministère du Solliciteur général. Service des conseillers en gestion. *National Parole Service: Study on Staffing Standards*. Rapport no 32. Ottawa. 1971. *Revision of Staffing Standards*. Rapport no 49. Ottawa. 1973.

- ⁵ Couse, K., Directeur général de la Société John Howard de l'Ontario. Lettre au Comité, datée du 23 août 1973.
- Couse, K., *Time Study*, Mémoire sur l'emploi du temps au bureau de Toronto de la société John Howard de l'Ontario (non publié). 29 décembre 1966.

- ⁶ Formulaire de Mémoire d'entente entre le Gouvernement du Canada et "la Société", Annexe A. (Procédure relative à l'évaluation communautaire). Annexe B. (Surveillance des libérés conditionnels).

- ⁷ Formulaire de Mémoire . . . Annexe B. p. 2.

- ⁸ Délibérations du Comité. 27 avril 1972. pp. 33-35.
- Délibérations du Comité. 28 juin 1972. pp. 29-30.
- Délibérations du Comité. 8 mars 1973. pp. 22-25.

- ⁹ Rapport Fautoux. Chapitre X.
- Rapport Ouimet. Chapitres 18-20.

- ¹⁰ Canada. Ministère du Solliciteur général. *Rapport du Groupe d'étude sur les centres résidentiels communautaires*. Ottawa. Information Canada. 1973. Partie II. p. 9. (Rapport Outbridge)

11

Tableau 2

Pourcentage des cas de libération conditionnelle surveillés par des organismes privés

Année	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
%	50	45	42	49	43	33	30	33	27	22

Source: Statistiques de la Commission nationale des libérations conditionnelles, de 1962 à 1971.

- ¹² Voir le renvoi no 11.

- Canada. Ministère du Solliciteur général. *Rapport annuel 1971-1972*. Ottawa. Information Canada. 1972. p. 72.
- Commission nationale des libérations conditionnelles. *Statistiques 1971*. Tableau 2.5. Des organismes privés et publics autres que le Service national des libérations conditionnelles surveillent conjointement moins de 50 p. cent des cas.

- ¹³ Rapport Outbridge. p. 21.

- ¹⁴ Rapport Ouimet. p. 11.

moment de la mise en liberté ou à tout autre moment, à sa discrétion ou à la demande du libéré. Il faudrait aussi qu'il ait le pouvoir d'ajouter des conditions spéciales aux conditions normales de libération mais il faudrait alors qu'il s'assure, au cours des audiences de révocation, qu'elles sont rationnelles. Les conditions spéciales pourraient prévoir: que le détenu mette l'accent sur certains aspects d'un programme de réadaptation sociale; qu'il s'abstienne de boissons alcooliques; qu'il habite ou fréquente un centre résidentiel communautaire, un foyer de semi-détention, un centre de traitement médical ou psychiatrique; qu'il évite de fréquenter certaines personnes, etc. Les conditions devraient pouvoir aussi être modifiées ou supprimées à la discrétion de l'organisme responsable ou à la demande du libéré.

Recommandations

55. Les conditions normales de libération conditionnelle devraient exiger que le libéré conditionnel:

- a) se conforme à la Loi;
- b) s'acquitte de ses obligations sociales et familiales;
- c) s'efforce d'obtenir et de conserver un emploi stable ou de suivre un programme de formation professionnelle ou scolaire;
- d) réside à un endroit spécifié et reste dans des limites géographiques déterminées à moins d'avoir obtenu au préalable de l'autorité compétente la permission d'en partir;
- e) signale à l'organisme responsable de la libération conditionnelle tout changement d'adresse ou d'emploi;
- f) se présente en personne à la police comme le lui a ordonné l'organisme responsable de sa libération;
- g) se présente à l'agent de libération conditionnelle et se conforme à ses directives;
- h) obtienne une permission par écrit de l'organisme responsable avant:
 - i) d'acheter ou de conduire un véhicule-moteur,
 - ii) de contracter des dettes,
 - iii) d'assumer de nouvelles responsabilités comme, par exemple se marier,
 - iv) de posséder ou de porter des armes à feu ou autres;
- i) s'abstienne de fréquenter des personnes de sa connaissance qui se livrent à des activités criminelles ou, sans permission de l'organisme responsable de la libération conditionnelle, des personnes qu'il sait avoir été reconnues coupables d'un acte criminel;
- j) fournisse des renseignements exacts sur ses revenus et ses dépenses comme l'exige son agent de libération;
- k) avertisse son agent de libération s'il est arrêté ou interrogé par la police.

56. Les organismes responsables de la libération conditionnelle devraient être autorisés par la loi à imposer des conditions spéciales de libération conditionnelle.

Quand nous avons redéfini la libération conditionnelle, nous avons précisé qu'il s'agissait d'une mise en liberté sous condition. Quand l'organisme chargé d'appliquer cette mesure décide de relâcher un délinquant au sein de la collectivité, il lui impose des conditions. Si le libéré ne les respecte pas, on peut le renvoyer dans un établissement de redressement pour qu'il continue à y purger sa peine. Pour l'instant, nous nous attachons aux obligations et aux restrictions stipulées dans le certificat de libération conditionnelle que l'organisme responsable décide d'accorder au détenu libéré.

Le Comité juge que les conditions de la libération conditionnelle devraient cadrer avec les principes fondamentaux de protection du public, d'équité et de cohérence qu'il préconise. Une sage mise en oeuvre des conditions devrait aussi prévenir d'autres activités criminelles. Voir à l'exécution trop rigoureuse ou trop indulgente des conditions pourrait empêcher le libéré d'agir de façon normale. L'objectif fondamental des conditions de la libération est de réglementer les rapports entre l'organisme responsable et le libéré conditionnel à l'avantage des deux parties.

Pour assurer une certaine mesure d'équité, il faudrait que les certificats de libération conditionnelle renferment des conditions essentielles qui devraient être incorporées dans des textes législatifs. Quand l'organisme responsable décide de relâcher conditionnellement un délinquant, il pourrait supprimer les conditions qui ne s'appliquent pas à son cas, par exemple la condition qui oblige le libéré "à s'acquitter de ses obligations familiales", s'il est célibataire ou orphelin. S'il se marie ultérieurement, la condition pourrait être rétablie. Outre les conditions habituelles, les termes de l'engagement de libération conditionnelle devraient être assez souples pour s'adapter à des circonstances particulières possibles, par exemple le besoin de traitement médical spécialisé. Les conditions normales devraient s'appliquer à tous ceux qui se voient accorder une libération conditionnelle facultative ou minimum. Cependant (comme le Comité l'explique au chapitre précédent), dans le cas de ceux qui purgent des peines de moins de six mois et qui bénéficient d'une libération conditionnelle minimum, une seule condition s'imposerait, à savoir que la libération conditionnelle devrait automatiquement être frappée de déchéance du fait de la condamnation de l'intéressé pour un acte criminel commis pendant cette période de liberté conditionnelle.

Si l'intéressé ne se conforme pas aux conditions de la libération, il pourra être ramené en détention. Il est relativement facile de juger si le libéré conditionnel a commis une infraction et si la protection de la société exige son incarcération. Il existe aussi des situations où le détenu n'a pas respecté les conditions stipulées dans son certificat de libération conditionnelle mais où la protection de la société n'est pas clairement menacée. Les violations des conditions de la libération conditionnelle devraient donc faire l'objet d'un examen au cours d'audiences de révocation où l'on jugerait aussi de l'à-propos et du bon sens des conditions elles-mêmes. L'équité l'exige puisque l'organisme responsable de la libération ne devrait pas être tenu responsable.

Les libérés devraient être assujettis à toutes les conditions jusqu'à l'expiration de leur peine à moins d'en être formellement exemptés par l'organisme responsable de la libération conditionnelle. Celui-ci devrait être habilité à les supprimer ou à les modifier au

2) *Échanges internationaux.* La mobilité des délinquants ne s'arrête pas aux déplacements d'une province à une autre, car ils peuvent traverser presque aussi facilement les frontières internationales. Les prisons étrangères abritent probablement plusieurs centaines de citoyens canadiens et un nombre aussi important de citoyens étrangers sont incarcérés dans les établissements pénitentiaires au Canada. La législation canadienne sur la libération conditionnelle et les accords internationaux devraient assurer l'échange de surveillance entre les pays. Lorsqu'un détenu est relâché par une institution aux fins d'expulsion ou de départ volontaire pour un autre pays, sa peine est, en fait, réduite au temps qu'il a passé en détention. Ces deux modes de libération conditionnelle ne prévoient pas de surveillance au point d'arrivée. La seule condition attachée à la libération du détenu, c'est qu'il ne doit pas revenir au Canada. Son retour entraînerait la révocation de sa libération conditionnelle. La plupart des délinquants ainsi relâchés ne reviennent pas et, en conséquence, ils jouissent en quelque sorte d'un traitement de faveur, aucune restriction n'étant imposée à leur liberté pour le reste de leur peine. Dans le régime que nous proposons, tous les délinquants condamnés seraient soumis à la libération conditionnelle, soit facultative soit minimum. Afin d'éviter que ce mode de libération ne soit complètement déconsidéré, ne devienne vide de sens, ou ne constitue un traitement de faveur, il faudrait convenir de modalités de surveillance dans le pays de destination du libéré conditionnel.

La question des citoyens canadiens incarcérés à l'étranger devrait aussi être réglée. Aucune donnée statistique ne précise leur nombre. Nous croyons qu'il faudrait convenir de certains arrangements qui leur permettent d'obtenir une libération conditionnelle de l'autorité étrangère qui les détient, tout en leur imposant les mêmes obligations qu'aux autres citoyens du pays. On a tendance à négliger les étrangers incarcérés dans nos établissements pénitentiaires et à oublier les Canadiens qui ont commis un acte criminel dans un autre pays. Une telle attitude fait abstraction de l'injustice qui s'ensuit: en effet, ou bien ils n'obtiennent pas la libération conditionnelle ou bien ils jouissent d'avantages injustifiés en raison de leur situation.

L'échange de surveillance des libérés conditionnels au niveau international est une question complexe qu'on ne saurait traiter de façon identique à la solution que nous proposons pour les échanges entre les gouvernements provinciaux et fédéral. Comment faire respecter dans un pays les conditions de libération conditionnelle imposées par un autre? Tous les pays définissent-ils les infractions de la même façon? Et que dire de ce qu'on qualifie de délits politiques? Comment pourrait-on uniformiser les procédures de suspension, de révocation et de déchéance? Quelles normes de surveillance faudrait-il établir? Avant d'en arriver à des accords, il faudrait probablement étudier chacun des aspects de la définition des crimes et délits, des procédures judiciaires, des mesures correctionnelles et de la responsabilité des décisions en matière de libération conditionnelle. Malgré toutes ces difficultés, il faudrait tenter de régler le cas de cette catégorie de délinquants.

Recommandation

54. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient étudier la possibilité de conclure des accords avec les gouvernements étrangers visant les échanges de surveillance des libérés conditionnels.

Nous déplorons la méfiance et l'hostilité qui semblent opposer les uns aux autres les divers organismes: police, libération conditionnelle et assistance postpénale. Il est urgent de faire tomber ces barrières afin que la surveillance atteigne son efficacité maximale. Il s'agit là d'un travail coopératif qui met à contribution quantité d'organismes communautaires, de services de police et d'agents des libérations conditionnelles.

sur la liberté des individus".¹⁴ Les forces de police pourraient de la sorte contribuer à une surveillance plus efficace des libérés conditionnels.

Echanges en matière de surveillance

1) *Echanges interprovinciaux et fédéraux-provinciaux*. La création de nombreux organismes de libération conditionnelle au Canada exigerait que les échanges de surveillants soient régis par des règles communes. Lorsqu'il n'existe qu'un seul organisme responsable pour tout le pays, les déplacements des libérés conditionnels ne posent pas de problèmes particuliers puisque les transferts de responsabilités peuvent s'effectuer rapidement au sein d'une même administration. Par contre, un régime prévoyant un certain nombre d'organismes de libération conditionnelle et plusieurs administrations, comme celui que nous recommandons, exigerait un mécanisme d'échange de surveillants entre les diverses juridictions.

Les conditions de la libération conditionnelle pourraient englober des exigences strictes de résidence, interdisant au détenu de franchir les limites provinciales. Mais une telle restriction serait illogique surtout dans le cas des libérés conditionnels qui cherchent un emploi ou désirent rentrer dans leurs foyers, ou qui ont d'autres raisons valables. L'échange de surveillance en matière de libération conditionnelle entre les différentes juridictions pourrait s'effectuer par voie de contrats ou d'accords interprovinciaux, ou bien suivant une procédure semblable à celle que prévoit le *Code criminel* pour l'échange de surveillance en matière de probation. Quelles que soient les ententes conclues, elles devraient être efficaces et expéditives.

Recommandation

53. Les mesures législatives visant la libération conditionnelle devraient prévoir des échanges efficaces, en matière de surveillance, entre les organismes de libération conditionnelle, lorsque des libérés conditionnels s'en vont, avec ou sans permission, dans une autre juridiction. De tels échanges devraient assurer:

- a) la continuation de la surveillance du libéré;
- b) le pouvoir de faire observer les conditions de libération ou de fournir de l'aide aux libérés conditionnels;
- c) l'exécution des mandats d'arrestation décernés par un organisme responsable de la libération conditionnelle par suite de la suspension, révocation ou déchéance de la libération.

Le Comité croit que les corps de police ont un rôle à jouer et que leurs agents peuvent fort bien exercer une surveillance efficace tout en s'acquittant de leurs fonctions courantes, sans toutefois que cette surveillance ne tourne au harcèlement. Les agents soumettront les libérés conditionnels à une surveillance discrète et aussi étroite que possible, mais dans le cas d'infractions aux conditions de la libération conditionnelle, c'est

Certains exposés, écrits et oraux, ont recommandé l'exclusion totale des agents de police de l'administration des libérations conditionnelles. Les corps de police n'étaient pas tous d'accord sur ce point: certains ont demandé simplement qu'on les informe de l'arrivée d'un libéré conditionnel dans leur secteur; d'autres ont dit qu'ils devraient exercer plus qu'une influence marginale sur les décisions de libération. Dans quelques mémoires, on a proposé que des organismes autres que le tribunal de libération conditionnelle exercent une influence réelle sur les décisions et certains sont venus bien près de dire que la police devrait avoir droit de veto. Le Comité estime que le tribunal de libération conditionnelle devrait être la seule autorité responsable des décisions. Il convient que d'autres expriment leur opinion, à condition qu'ils attendent l'audition de la demande de libération conditionnelle pour le faire. Un tribunal avisé consultera le plus grand nombre possible d'organismes au sujet d'un candidat, mais il s'agitrait de simples consultations qui ne lieraient pas le tribunal.

Rôle de la police dans la surveillance des libérés conditionnels

- a) en augmentant le personnel des services publics;
- b) en retenant par contrat les services d'organismes d'assistance postpénale;
- c) en concluant des ententes avec les centres résidentiels communautaires.

52. Il faudrait accroître les moyens de surveillance des libérés conditionnels:

Recommandation

Les contacts directs entre libéré conditionnel et surveillant pourraient également se multiplier si les agents des libérations conditionnelles assuraient des services d'urgence en permanence. Leurs bureaux devraient rester ouverts le soir et durant les fins de semaine, car c'est alors surtout que surgissent les difficultés. En outre, les surveillants devraient s'employer à chercher des occasions de rapport direct avec le libéré conditionnel. Ils pourraient, par exemple, le rencontrer au terminus d'autobus, à la gare ou à l'aéroport au moment où il rentre chez lui après son élargissement. La sélection et la formation du personnel devraient porter davantage sur les techniques permettant de nouer et de maintenir des contacts directs ainsi que sur les aptitudes et le tact nécessaires pour faire respecter les conditions de la libération conditionnelle.

des libérations conditionnelles ou son représentant.

aides, puisqu'ils sont alors en contact, parfois plusieurs heures par jour, avec le surveillant conditionnels de vivre dans de tels centres où ils peuvent être plus facilement surveillés et période plutôt que n'importe où ailleurs. . . .¹³ Il peut être avantageux pour les libérés répondre "qu'ils préféreraient vivre dans un centre de post-libération pendant une courte groupe d'étude Outbridge a constaté que 65 p. cent des 714 détenus interrogés ont structuré pour vivre normalement, les centres résidentiels communautaires sont idéals. Le certain que pour les détenus sans foyer et pour ceux qui ont besoin d'un milieu plus

existent, n'est pas aussi marquée, mais elle incite cependant les organismes privés à se demander s'ils ne seront pas éjectés du secteur de la surveillance des libérations conditionnelles par les organismes publics. La part du travail qu'ils assument a diminué d'année en année au point qu'aujourd'hui ils s'occupent de moins de 25 p. cent des cas.¹¹ Leur inquiétude semble justifiée. Le développement des organismes publics ces dernières années a laissé loin en arrière les organismes privés et l'écart qui les sépare s'élargit sans cesse.

Le Comité a noté l'importante contribution des organismes privés d'assistance postpénale au régime des libérations conditionnelles et il estime qu'ils doivent continuer dans cette voie. Ils canalisent l'apport du grand public, lequel ne doit pas diminuer. A un moment où beaucoup s'en prennent à la libération conditionnelle et aux autres programmes correctionnels, on doit s'employer de plus en plus à encourager la population à participer à ces programmes. Si nos propositions sont adoptées, le public aura plus souvent l'occasion d'y participer directement.

Nous ne pouvons pas décider arbitrairement quelle part de cette surveillance il faudrait confier aux organismes privés, mais nous nous inquiétons de la faible proportion de cette tâche qui leur revient actuellement. Depuis la publication du rapport Ounnet, deux événements importants se sont produits:

1) Le Solliciteur général a annoncé qu'il avait l'intention de répartir les cas particuliers de surveillance de libérés conditionnels entre le Service national des libérations conditionnelles et les autres organismes (publics ou privés);

2) Les subventions aux organismes privés ont été remplacées par la rémunération des services suivant des dispositions contractuelles. Ces dispositions n'ont pas renversé la tendance que nous avons notée et la fraction du travail assigné aux organismes privés demeure apparemment assez minime.¹²

Pour atteindre une norme de surveillance par contact direct supérieure à celle d'aujourd'hui, laquelle ne permet de consacrer que trois heures par mois à chaque cas, il sera nécessaire d'amplifier à la fois services publics et services privés. Au fur et à mesure que les services publics se développeront, il faudra revoir les ententes conclues avec les organismes privés. On devra demander aux organismes qui sont en mesure de répondre à un nombre croissant de demandes d'assurer plus de services, et envisager la possibilité d'aider les organismes qui ne peuvent faire davantage. Les contrats conclus avec les organismes privés ne les dispensent cependant pas de maintenir un haut niveau de qualité. Ces contrats devraient fixer la durée minimale des contacts directs avec les libérés conditionnels ou, de quelque manière, établir des normes de surveillance supérieures à celles que le Service national des libérations conditionnelles accepte actuellement. Nous ne voulons pas dire que la surveillance quotidienne doit être assurée 24 heures sur 24. Il est certain que chaque cas réclame une attention particulière, mais on ne saurait répondre aux exigences de la protection de la société et de l'aide aux libérés conditionnels par des entrevues périodiques de quelques minutes menagées au bureau et par quelques appels téléphoniques. Une telle méthode est inadéquate, qu'elle soit utilisée par un organisme public ou par un organisme privé.

On peut également augmenter la durée des contacts directs entre les libérés conditionnels et le surveillant en utilisant les centres résidentiels communautaires. Il est

Quoi qu'il en soit, les représentants des organismes privés d'assistance postpénale qui ont témoigné devant le Comité éprouvaient tous le même malaise en constatant l'expansion du fonctionnarisme dans le domaine des libérations conditionnelles: de deux bureaux régionaux qu'ils avaient en 1956 les organismes publics en comptent plus de 30 en 1974. L'expansion des services provinciaux de libération conditionnelle, là où ils

Les rapports Fauteux et Ouimet décrivent tous deux le rôle des organismes privés dans le domaine correctionnel en général et dans celui des libérations conditionnelles en particulier.⁹ Au cours des années, la croissance des organismes privés d'assistance postpénale a suivi la même courbe que la demande de services suscitée dans ce domaine par un recours plus fréquent à la probation et à la libération conditionnelle. Le rapport Outerbridge fait état de leur rôle et de leur contribution au développement des centres résidentiels communautaires à l'intention des délinquants libérés.¹⁰ L'importance du rôle joué par les organismes privés dans cette évolution est donc établie.

Organismes privés d'assistance postpénale

Après avoir étudié les témoignages, nous pouvons seulement conclure que le Service national des libérations conditionnelles consacre en moyenne moins de trois heures par mois aux contacts directs avec chaque libéré et que les organismes et services qui se sont engagés auprès du gouvernement à exercer la surveillance n'en consacrent pas davantage. Ainsi, le détenu sort d'une institution où il a été surveillé 24 heures sur 24 pour ne se trouver en contact direct que 3 heures par mois en moyenne avec un agent de libération conditionnelle. Dans ces conditions, le système accorde manifestement trop peu de temps à la surveillance par contact direct pour atteindre le but visé. Le personnel doit donc être augmenté ou libéré d'autres fonctions afin de disposer de plus de temps pour l'importante question de la surveillance.⁸

Rien dans les contrats ne donne à croire que les organismes privés et les services publics doivent assurer plus de contacts directs avec les libérés conditionnels que le Service national des libérations conditionnelles. En fait les contrats stipulent le paiement d'environ \$40 par cas et par mois de surveillance. Cette somme ne peut couvrir beaucoup plus de deux ou trois heures des services d'un travailleur social, frais d'administration compris. Une agence qui s'engage à surveiller des libérés conditionnels peut avoir intérêt à réduire ses contacts directs avec eux pour éviter de perdre de l'argent. Si tout l'argent versé aux termes du contrat devait être affecté aux contacts directs, il n'en resterait plus pour défrayer la rédaction des rapports, les déplacements vers le domicile du libéré conditionnel ou son lieu de travail, les enquêtes lorsque surgissent des problèmes, les communications téléphoniques avec le libéré conditionnel, son employeur, sa famille et ses amis, etc.

Les contacts du surveillant avec le libéré conditionnel auront lieu soit dans un institut, pas moins d'une fois par semaine immédiatement après la sortie et pas moins d'une fois par mois durant toute la période de surveillance. Les contacts organisés selon le statut de libéré conditionnel de leur employé. Les contacts organisés selon le système de traitement par le groupe ainsi que les rencontres avec les différentes organisations communautaires sont encouragés.⁷

Une étude de l'idée que les prisonniers se font de la libération conditionnelle montre que, selon 75 p. cent, la surveillance aide le libéré à "marcher droit" et que ses aspects les plus positifs sont l'orientation, l'appui et l'aide matérielle.² Ces trois éléments constituent l'essentiel de la surveillance par contact personnel. Les témoins entendus par le Comité se sont exprimés à peu près dans les mêmes termes.³

Bien que la preuve recueillie ne soit pas concluante sur ce point, elle laisse cependant croire que les ressources consacrées aux rencontres avec les libérés conditionnels ne sont pas suffisantes. Plusieurs agents du Service national des libérations conditionnelles oeuvrant sur place ont été interviewés par des membres du Comité; ils disent passer de 60 à 70 p. cent de leur temps au bureau à remplir formules et rapports, sans contact direct avec les libérés conditionnels. Deux enquêtes effectuées récemment par le Service des conseillers en gestion du ministère du Solliciteur général ont porté sur le temps consacré par les agents du Service national des libérations conditionnelles à leurs diverses fonctions.⁴ Ces études visaient à déterminer l'effectif du personnel nécessaire à l'accomplissement du travail. On a conclu que les agents du Service consacrent en moyenne trois heures par mois à chaque cas. Ils doivent visiter les libérés conditionnels; les recevoir au bureau; rencontrer leurs employeurs, leurs proches, leurs amis; préparer des mandats; enquêter sur les entorses faites aux conditions de la libération et, enfin, rédiger des rapports périodiques. Toutes ces tâches sont comprises dans la moyenne mensuelle de trois heures que l'agent donne à chaque libéré conditionnel. Il a donc consacré bien peu de ce temps en contacts directs puisque seules les deux premières tâches impliquent des tête-à-tête. Une analyse détaillée de la surveillance assurée par ces agents révélerait probablement que les contacts directs ne durent que quelques minutes.

Les agents du Service national des libérations conditionnelles exercent souvent une surveillance indirecte sur certains détenus, tandis que le contact direct est confié à un "caseworker" d'agence privée, ou à des agents d'organismes publics, comme les services provinciaux de probation. Le Service national des libérations conditionnelles a estimé dans son enquête de 1971 que 15 minutes par mois et par cas étaient nécessaires, mais il a découvert, dans l'enquête qu'il a menée en 1973, qu'en réalité chaque cas requerrait 30 minutes par mois. Rien n'y indiquait que les agents de surveillance avaient un contact direct avec le libéré conditionnel, sauf dans des circonstances très particulières. Pour ce qui est des interventions personnelles assurées par des agents d'organismes privés et de services autres que le Service national des libérations conditionnelles, il semble, ici encore, que la plus grande partie du temps soit consacrée à des tâches administratives et qu'il en reste peu pour les rencontres de personne à personne.⁵

Les accords passés entre le Solliciteur général et les organismes privés d'assistance postpénale stipulent que "la Société devra, en fournissant la surveillance relative à la libération conditionnelle, fournir la mesure nécessaire de surveillance en fonction des besoins de l'individu (conformément aux normes établies à l'Annexe B)".⁶ En ce qui concerne "la mesure nécessaire de surveillance" et "les besoins de l'individu", le préambule de l'Annexe B signale que les règles sont de simples directives qui "ne veulent en rien restreindre la souplesse qu'il faut exercer afin de fournir seulement les services appropriés à chaque cas particulier". Dans la définition des contacts, l'Annexe spécifie:

Les contacts avec le libéré conditionnel seront aussi fréquents qu'ils seront jugés nécessaires et selon les besoins et les circonstances particulières de chaque cas. Ces

LA SURVEILLANCE DES LIBÉRÉS CONDITIONNELS

Importance de la surveillance

Ce rapport fait ressortir le bien-fondé de la libération conditionnelle en tant que mesure équitable et rationnelle de protection du public. La vérité de cette assertion dépend de l'efficacité de la surveillance exercée. Nous estimons que la surveillance est la fonction la plus importante du régime de libération conditionnelle. C'est l'élément qui permet de mobiliser les ressources capables de contrôler le délinquant et de l'aider à devenir un citoyen respectueux des lois.

La surveillance permet aux responsables de la libération conditionnelle de déterminer jusqu'à quel point le comportement du libéré conditionnel répond à leur attente et de l'aider à surmonter ses difficultés. Si le libéré ne se conduit pas comme on l'espérait, son surveillant peut intervenir soit en l'aidant, si les difficultés ne viennent pas de lui, soit en le faisant arrêter, si son comportement l'a mis de nouveau aux prises avec la loi.

La surveillance, c'est aussi l'élément qui aide le libéré à continuer à mettre en oeuvre le programme de réadaptation entrepris en détention. Il peut se servir des moyens que lui offre la collectivité pour s'y réinsérer comme le veut son programme. Son surveillant reste en contact avec lui pour s'assurer qu'il assume ses obligations envers la société et envers la loi.

L'agent de surveillance de libération conditionnelle joue donc ici un double rôle: il est l'autorité qui contrôle et le thérapeute qui traite et conseille. La façon dont il allie ces rôles dépend de ses connaissances et de son expérience, mais aussi des besoins du détenu. Nous ne prétendons pas qu'un rôle l'emporte sur l'autre: les deux sont nécessaires au fonctionnement harmonieux du régime et à la protection du public. Plus les contacts directs sont fréquents entre le surveillant et le libéré conditionnel, plus le premier a de chances de se tenir au courant des problèmes et des besoins du second et d'agir en conséquence. Si l'agent reste enfermé dans son bureau et ne fait que remplir des formules, il perdra ce contact. Il en résultera pour le public une protection moindre et pour le libéré conditionnel une aide moins efficace.

Le contact direct peut s'effectuer par divers moyens: téléphone, entrevues au bureau, visites à domicile, au travail, etc. Il peut aussi avoir lieu avant la libération conditionnelle et après la réincarcération, advenant suspension ou révocation de la libération. Dans sa déposition devant le Comité, le professeur Ciale a dit que des recherches faites dans d'autres juridictions tendent à montrer que le temps passé par un surveillant avec les libérés a une influence marquée sur les résultats obtenus. Plus souvent il les voit, moins sérieuses sont les difficultés qu'ils rencontrent; ils commettent moins d'infractions à la loi au cours de leur libération conditionnelle et ils peuvent rester plus longtemps sous surveillance au sein de la collectivité.¹ Cette observation nous confirme dans l'opinion que le régime de libération conditionnelle doit être conçu de façon à porter au maximum le nombre et la durée des contacts entre le surveillant et le libéré conditionnel.

50. La libération conditionnelle temporaire devrait prendre fin automatiquement lorsque le but pour lequel le détenu l'a obtenue est atteint.

51. Un organisme responsable de la libération conditionnelle peut, à tout moment, mettre fin à une libération conditionnelle temporaire si le détenu ne respecte pas les engagements qu'il a pris à sa libération.

Le Comité ne juge pas nécessaire de fixer une nouvelle date d'admissibilité à une autre libération conditionnelle temporaire dans le cas d'un détenu dont une première libération semblable a été annulée. S'il fait une nouvelle demande, les mêmes critères doivent être respectés. Mais les responsables de la libération conditionnelle devront faire une étude plus approfondie du cas.

Libération conditionnelle progressive et libération conditionnelle en principe.

Deux types de libération conditionnelle facultative se rattachent de près à la libération conditionnelle temporaire.

"La libération conditionnelle progressive" est, de fait, une libération conditionnelle facultative précédée d'une libération conditionnelle temporaire. On peut y avoir recours parce que le détenu est incarcéré depuis longtemps. Par ce moyen, les organismes responsables essayent de faciliter au détenu le passage de la détention à la vie en société. On présume que la libération conditionnelle facultative est imminente. Ce sont les agents du Service des libérations conditionnelles qui déterminent sur place la date de la mise en liberté.

"La libération conditionnelle en principe" est accordée lorsqu'un détenu bénéficie d'une libération conditionnelle facultative sous certaines conditions: logement, emploi, etc. L'une d'elles peut être une période probatoire de libération temporaire. En ce cas, on accordera la libération conditionnelle facultative seulement si la période de libération conditionnelle temporaire s'est passée sans anicroche.

Renvois

¹ Délivrations du Comité. 22 juin 1972. Mémoires nos 20, 52, 74.

² Commission nationale des libérations conditionnelles. *Statistiques* 1971...

³ Commission nationale des libérations conditionnelles. *Statistiques* 1971...

⁴ Commission nationale des libérations conditionnelles. *Statistiques* 1971...

⁵ Service canadien des pénitenciers. *Directive du Commissaire* no 228... pp. 4-6.

détenu peut vivre en société. Comme nous n'avons pas l'intention de substituer les libérations conditionnelles temporaires aux libérations conditionnelles facultatives, nous pensons que la liberté d'un détenu devrait se limiter au but pour lequel il obtient un congé. Ainsi, un détenu mis en liberté pour fréquenter une université ou une école polyvalente devrait rentrer à son lieu de détention, ou à un établissement désigné, après ses cours. S'il agit de libération temporaire de courte durée mais de plus d'un jour, le détenu devrait, si possible, retourner le soir dans un établissement pénal ou une résidence approuvée à cette fin. Mais, dans ce cas également, il n'existe pas de formule toute faite. Il faudrait que les conditions du programme de réadaptation soient observées.

CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ. Le Comité souligne qu'en plus des conditions propres à la libération conditionnelle temporaire, certaines conditions d'admissibilité à la libération conditionnelle facultative doivent être respectées. Les critères minimaux d'admissibilité à la libération conditionnelle temporaire sont énumérés ci-après.

Recommandation

48. L'organisme responsable de la libération conditionnelle peut accorder une libération conditionnelle temporaire:

- a) si le détenu a purgé la moitié de sa peine avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle facultative, ou cinq ans dans le cas d'une condamnation à l'emprisonnement à perpétuité ou à la détention préventive;

- b) si la mise en liberté du détenu ne constitue pas un danger grave ou un risque indu;

- c) si la libération conditionnelle temporaire fait partie intégrante du programme correctionnel du détenu et partant, a pour but sa réintégration définitive dans la société.

Aucune audience n'est nécessaire pour décider d'accorder ou de ne pas accorder la libération conditionnelle temporaire. Cependant, dans certains cas les responsables voudront s'entretenir avec les candidats afin de clarifier certains points inquiétants. Comme il n'y a pas lieu de tenir d'audience, aucune disposition législative ne prévoit de révision de la décision de la Commission.

Recommandation

49. Il n'y aurait pas lieu de tenir d'audience dans le cas d'une demande de libération conditionnelle temporaire.

FIN DE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE TEMPORAIRE. La libération conditionnelle temporaire ne devrait pas se prolonger au-delà du temps nécessaire à l'accomplissement de la tâche pour laquelle on l'avait accordée. Par exemple, la libération conditionnelle temporaire octroyée à un détenu pour lui permettre de suivre des cours à l'université ou dans une école polyvalente se terminera à la fin de l'année scolaire. S'il désire poursuivre ses études suivantes, il lui faudra soumettre une nouvelle demande de libération conditionnelle temporaire. Le détenu ne doit pas présumer que son congé temporaire est renouvelable.

mais l'expression "de temps à autre" ne devrait pas être interprétée comme permettant des mises en liberté successives pendant une période continue à des fins de réadaptation sociale.

LIBÉRATION CONDITIONNELLE DE JOUR ET LIBÉRATION CONDITIONNELLE TEMPORAIRE. Le Comité ne voit aucun motif sérieux pour continuer à établir une distinction entre la libération conditionnelle de jour et la libération conditionnelle temporaire, comme c'est actuellement le cas. Elles sont toutes deux administrées par la Commission nationale des libérations conditionnelles et, toutes deux, elles tendent essentiellement vers le même but.

Recommandation

47. L'expression "libération conditionnelle temporaire" devrait désigner la mesure de mise en liberté temporaire, autorisée par un organisme responsable de la libération conditionnelle, qui facilite l'exécution du programme de réadaptation sociale d'un détenu.

Les motifs sous-jacents à l'octroi d'une libération conditionnelle temporaire sont clairement distincts de ceux qui justifient une absence temporaire à des fins de réadaptation sociale. L'absence temporaire est un procédé de mise en liberté pour une brève période, que les responsables de l'établissement autorisent pour des motifs tenant plus précisément à l'expérience carcérale d'un détenu et ayant un rapport moins direct avec les décisions concernant la libération conditionnelle. D'autre part, la libération conditionnelle fournit au détenu l'occasion de mieux remplir son programme de réadaptation, qui est plus nettement tournée vers une réadaptation à long terme que vers une adaptation à l'incarcération. Il y a diverses façons d'y parvenir. Par exemple, en ce qui concerne les absences temporaires pour des raisons de réhabilitation, nous avons exprimé l'avis que deux des motifs les justifiant cadreraient mieux avec la libération conditionnelle temporaire, puisqu'ils sont plus précisément liés à la réintégration éventuelle du détenu dans la société. La libération conditionnelle temporaire accordée aux fins d'entrevues avec des employeurs, propriétaires ou garants éventuels peut être d'une importance cruciale pour la réinsertion sociale du libéré conditionnel. De même, les occasions de se retrouver dans la collectivité peuvent lui faciliter la transition de la vie en institution à la vie en société. Ces congés ne nécessiteraient pas une libération temporaire prolongée; ils pourraient, en fait, ne durer qu'un seul jour.

Prenons un autre exemple: un détenu peut demander une libération conditionnelle temporaire afin de commencer ou de poursuivre des études techniques ou classiques que l'institution n'est pas en mesure de lui offrir sur place, ou afin de profiter d'offres d'emplois prometteurs. Semblable demande, si elle est accordée, exigerait une libération conditionnelle temporaire d'assez longue durée.

Compte tenu des différents motifs qui pourraient justifier une libération conditionnelle temporaire, le Comité reconnaît la difficulté d'en fixer la durée maximum. Il ne faudrait pas déterminer un maximum d'après une formule mathématique, mais plutôt l'adapter à chaque cas en fonction du programme du sujet.

Puisqu'il existe quantité de bonnes raisons d'accorder des libérations conditionnelles temporaires prolongées, il faut établir au moyen de directives dans quelles conditions le

Mais il existe deux motifs de "réhabilitation" que le Comité doit rejeter. Le premier, que l'article 8(2) (b) de la Directive énonce en ces termes:

pour se présenter à des rendez-vous avec des employeurs éventuels, des propriétaires, des répondants et autres personnes, mesure destinée à augmenter les chances de succès du détenu quand il sera remis en liberté sous condition ou sous surveillance obligatoire.

Si l'absence temporaire est de la compétence de l'autorité carcérale et n'a pas nécessairement de répercussion sur la libération conditionnelle du détenu, il s'ensuit qu'elle n'est pas acceptable de ce chef. Elle peut porter un détenu à croire qu'il sera bientôt libéré sous condition. Comme ce motif se rapporte davantage à la libération conditionnelle ordinaire, il vaudrait mieux à notre avis que l'organisme responsable soit seul chargé d'autoriser ce genre d'absence. Deuxièmement, l'article 8(2)(e) déclare:

pour visiter la collectivité environnante afin de permettre une transition progressive entre l'emprisonnement et la liberté.

On voit là une libération progressive et l'on suppose que le détenu peut s'attendre à bénéficier de la libération conditionnelle. Si, dans le cas d'un détenu donné, cette mesure est souhaitable, c'est aux responsables de la libération conditionnelle qu'il incomberait de l'approuver et de l'administrer. Les motifs acceptables énumérés ci-dessus pour les trois modes d'absence temporaire ne valent évidemment que dans les situations de peu de durée. Nous sommes convaincus qu'il ne faudrait jamais permettre les absences temporaires successives étant donné qu'une absence continue est de l'essence de la libération conditionnelle et relève, par conséquent, de l'organisme compétent à l'accorder. Les dispositions visant les absences temporaires ne devraient pas devenir une solution de remplacement de la libération conditionnelle, comme cela a été le cas dans le passé et comme ce l'est encore maintenant dans certains régimes provinciaux.

Les motifs d'absence qui viennent d'être énumérés ne s'appliquent qu'aux détenus des pénitenciers. Nous estimons que les provinces devraient réglementer les absences temporaires d'une façon analogue, étant donné qu'à l'heure actuelle les absences prolongées sont monnaie courante dans les prisons provinciales. L'établissement de bureaux provinciaux de libération conditionnelle entraînera pratiquement le même conflit de compétences et donnera lieu aux mêmes problèmes que ceux auxquels le régime fédéral a dû faire face.

ADMISSIBILITÉ AUX ABSENCES TEMPORAIRES. Les absences temporaires pour des motifs médicaux ou humanitaires sont fonction de la situation et sont donc imprévisibles; il n'y a pas lieu de déterminer par règlement quand un détenu y devient admissible. Au besoin, tout détenu devrait bénéficier d'une absence temporaire pour une raison ou l'autre. Si les autorités carcérales craignent qu'il soit risqué d'accorder une absence temporaire à certains détenus, elles peuvent les faire escorter. Les absences temporaires pour des motifs de "réhabilitation" sont plus faciles à prévoir: elles devraient suivre la même courbe que l'adaptation du détenu et y contribuer.

Recommandation

46. L'absence temporaire, accordée de temps à autre, comme le stipulent la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur les prisons et les maisons de correction, devrait être conservée,

- (a) rendre visite à des membres de la famille,
- (c) assister à des cérémonies, conférences, colloques ou expositions commerciales dans le cadre d'études ou d'intérêts particuliers,
- (d) se préparer à des examens, à des appréciations ou à des évaluations, ou s'y soumettre (quand l'établissement ne dispose pas des installations nécessaires),
- (f) prendre part à des activités, socioculturelles comme des concerts, des expositions d'œuvres d'art, des pièces de théâtre, ou y assister en simple spectateur,
- (g) participer, individuellement ou en groupe, à des programmes communautaires,
- (h) prendre des mesures provisoires au sujet d'affaires personnelles,
- (i) prendre part à des activités sportives (récréatives).

3) *Motifs de réhabilitation.* Cette disposition est très étroitement liée à tout ce qui touche la libération conditionnelle et, en particulier, la libération de jour. Il existe un certain nombre de motifs pour lesquels on devrait permettre à un détenu une absence temporaire afin de l'aider à accepter l'incarcération et à s'adapter à son programme de réinsertion sociale. Sans accepter toutes les raisons énoncées dans la "Directive du Commissaire", le Comité en retient certaines, que voici:

- (a) pour assister aux funérailles d'un membre de sa famille,
- (b) pour rendre visite à un membre de sa famille gravement malade,
- (c) pour servir de soutien moral quand la famille traverse de dures épreuves dans lesquelles le détenu pourrait être d'un grand secours,
- (d) pour participer à des cérémonies spéciales, comme les collations de diplômes ou des cérémonies religieuses qui demandent normalement la participation de tous les membres de la famille.

2) *Raisons humanitaires.* Congé "humanitaire" pour les motifs exposés dans la "Directive du Commissaire" du 27 juin 1973.⁵

1) *Raisons médicales.* Absence temporaire illimitée pour des motifs d'ordre médical.

Le Comité adopte les trois catégories distinctes d'absence temporaire décrites dans les deux lois:

Lorsque, de l'avis d'un fonctionnaire désigné par le Lieutenant-gouverneur de la province où un prisonnier est incarcéré dans un lieu autre qu'un pénitencier, il est nécessaire ou souhaitable que le prisonnier soit absent, avec ou sans escorte, pour des raisons médicales ou humanitaires ou pour contribuer au redressement moral du prisonnier pendant une période illimitée pour des raisons médicales et pendant une période n'excédant pas quinze jours pour des raisons humanitaires ou pour contribuer au redressement moral du prisonnier peut être autorisée de temps à autre par ledit fonctionnaire.

Nous acceptons également les dispositions de l'article 36 de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* ainsi rédigé:

escorte, pour des raisons d'ordre médical ou humanitaire ou pour faciliter son redressement moral, l'absence peut être autorisée à l'occasion

- a) par le commissaire, pendant une période illimitée pour des raisons médicales et pendant une période d'au plus quinze jours pour des motifs humanitaires ou pour faciliter son redressement moral, ou
- b) par le fonctionnaire responsable, pendant une période d'au plus quinze jours pour des raisons médicales et pendant une période d'au plus trois jours pour des motifs humanitaires ou pour faciliter son redressement moral.

Libération conditionnelle de jour, libération conditionnelle temporaire et absence temporaire

L'une des principales contradictions et sources de confusion du régime actuel est la question fort controversée de la libération conditionnelle de jour, de la libération conditionnelle temporaire et de l'absence temporaire.

Le problème tient à la délégation de responsabilité en matière d'administration de ces programmes: c'est la Commission nationale des libérations conditionnelles qui administre la libération conditionnelle de jour et la libération conditionnelle temporaire, tandis que les absences temporaires relèvent d'une part, du Service pénitentiaire canadien pour les détenus des pénitenciers fédéraux et d'autre part, des autorités provinciales pour les détenus des prisons provinciales.

Abstraction faite, pour le moment, de la nécessité de savoir si la Commission des libérations conditionnelles doit obligatoirement disposer de deux modes de mise en liberté temporaire, le Comité est d'avis que la question peut être résolue sans que ni l'un ni l'autre des services ne renonce à son pouvoir d'accorder des congés temporaires. On peut faire une nette distinction entre les objectifs des mises en liberté temporaires accordées d'une part, par la Commission nationale des libérations conditionnelles et d'autre part, par les responsables des établissements de détention.

Nous avons fait ressortir que la libération conditionnelle doit faire partie intégrante de tout régime de réinsertion sociale et nous insistons de nouveau sur l'importance primordiale de ce mécanisme d'élargissement. Dans le régime que nous proposons, tous les détenus, à moins qu'ils ne refusent, quitteront l'établissement carcéral sous une forme ou une autre de libération conditionnelle: facultative ou minimum. Le programme de réinsertion sociale du détenu doit être orienté vers une forme quelconque de mise en liberté conditionnelle. Les dispositions législatives actuelles visant la libération conditionnelle de jour ou temporaire peuvent aider à réaliser le programme de réadaptation dont le but est de libérer le détenu dans les meilleures conditions possibles, assurant ainsi la protection du public et réduisant au minimum les risques de récidive.

Avant donc de discuter du mérite des libérations conditionnelles de jour et temporaires, il convient d'exposer les vues du Comité sur le fonctionnement des programmes d'absence temporaire mis en oeuvre dans les établissements fédéraux et provinciaux.

L'ABSENCE TEMPORAIRE. Il faut éviter la confusion entraînée par les deux modes de procéder et par la substitution de l'un à l'autre. Un détenu qui s'est vu accorder une absence temporaire par les responsables de l'établissement carcéral ne doit pas croire qu'elle tient lieu de libération conditionnelle temporaire et s'attendre que la libération conditionnelle facultative lui sera accordée. C'est un organisme différent qui en décidera. Nous acceptons les dispositions de l'article 26 de la *Loi sur les pénitenciers* que voici:

Lorsque, de l'avis du commissaire ou du fonctionnaire ayant la direction d'un pénitencier, il est nécessaire ou souhaitable qu'un détenu soit absent, seul ou sous

révocation. Par contre, sa libération serait frappée de déchéance s'il commettait un acte criminel.

Un détenu qui ne bénéficie pas d'une libération facultative devrait, dans un délai raisonnable avant la date fixée par l'organisme responsable, être informé du jour où il serait admissible à la libération conditionnelle minimum, afin de pouvoir prendre les dispositions nécessaires.

Voici nos propositions, concernant la mise en oeuvre de la libération conditionnelle minimum dans les trois situations possibles.

Les cas de tous les détenus purgeant des peines d'au moins six mois feraient automatiquement l'objet d'un examen. Si la libération conditionnelle n'était pas accordée, soit en vertu d'une décision de l'organisme responsable, soit parce que le détenu n'en aurait pas fait la demande, il devrait être avisé de la décision et en même temps, de la date de son admissibilité à la libération conditionnelle minimum.

Pour les détenus dont la peine est inférieure à six mois, il n'y aurait pas d'examen automatique de leur cas. Par conséquent, si un détenu présentait une demande de libération conditionnelle et essayait un refus, l'organisme responsable devrait, au moment où il l'avise du rejet de sa demande, l'informer également de la date de son admissibilité à la libération conditionnelle minimum.

Si un détenu condamné à moins de six mois d'emprisonnement ne présente pas de demande de libération conditionnelle, la responsabilité de l'informer de sa date d'admissibilité à la libération conditionnelle minimum incombera au responsable des établissements de détention de la province, conformément à une procédure d'examen automatique des cas. On pourrait devoir confier à un fonctionnaire de l'établissement pénal la responsabilité de fixer les dates d'admissibilité, d'autoriser les mises en liberté au titre des dispositions régissant la libération conditionnelle minimum et d'informer l'organisme responsable de la libération conditionnelle, étant donné que, dans bon nombre de cas, les détenus touchés ne purgent que de très courtes peines. Les autorités des établissements devraient également être obligées d'informer le détenu de son admissibilité dans un délai raisonnable avant la date fixée. Elles seraient tenues aussi de l'en aviser au moins sept jours d'avance ou, dans le cas de peines de courte durée, aussitôt que possible après l'incarcération.

De même, si un détenu qui a refusé la libération conditionnelle minimum change d'idée, il faudrait le libérer aussitôt que possible, mais au plus tard sept jours après la signification de l'avis aux autorités.

Un mécanisme de libération conditionnelle minimum tel que celui qui vient d'être décrit offrirait à tous les détenus l'assurance d'être libérés sous condition des pénitenciers et des prisons, et la plupart en bénéficieraient. Il faudrait alors les assujettir au même degré de surveillance que ceux qui jouissent d'une libération conditionnelle facultative à condition que cette liberté dure deux mois ou plus. Cependant, ce sont les détenus qui présentent le plus de risques — ceux à qui la libération conditionnelle facultative est refusée — qui seront le moins longtemps en liberté conditionnelle, alors qu'en fait, c'est contre eux que la société doit être protégée davantage. Une surveillance plus serrée, même si ce n'est que pour une courte période, se traduirait vraisemblablement par une protection accrue du public.

voulu durant sa période de réinsertion sociale, tout en assurant à la société toute la protection possible grâce à la surveillance exercée sur le délinquant.

Recommandation

41. Les dispositions relatives à la surveillance obligatoire, telles qu'elles figurent actuellement dans la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, devraient être abrogées et remplacées par d'autres prévoyant que le dernier tiers de chaque peine d'emprisonnement d'une durée déterminée soit une période de libération conditionnelle minimum à laquelle tout détenu aurait droit.

Les détenus purgeraient alors en entier la peine imposée par le tribunal. En fait, cette peine se diviserait en trois parties: le premier tiers, une période d'incarcération; le deuxième tiers, une période pendant laquelle les responsables de la libération conditionnelle pourraient octroyer au détenu une libération facultative; quant au dernier tiers, le détenu aurait le droit de le passer en liberté conditionnelle minimum, au sein de la collectivité, s'il n'avait pas obtenu une libération facultative.

Le Comité est conscient des difficultés que présentent la surveillance et le contrôle lorsque le détenu rejette le principe de la libération conditionnelle et refuse de s'y soumettre. Nous admettons donc qu'il a le droit de refuser la libération conditionnelle minimum; dans ce cas, son refus équivaut à une déclaration d'intention. Sa réticence à accepter d'être libéré sous condition semble traduire son attitude. Il faudrait en discuter avec lui, car il peut changer d'idée.

Recommandations

42. Un détenu qui refuse la libération conditionnelle minimum ne devrait pas être admissible à la libération conditionnelle temporaire ni à l'absence temporaire pour des motifs de réinsertion sociale.

43. Un détenu qui a purgé les deux tiers de sa peine et qui a déjà refusé la libération conditionnelle minimum peut, à tout moment, redemander cette libération et passer ainsi le reste de sa peine en liberté.

44. Le détenu sous libération conditionnelle minimum d'une durée d'au moins deux mois devrait être soumis à toutes les conditions imposées aux détenus jouissant d'une libération conditionnelle facultative.

Le degré de surveillance et les conditions de libération conditionnelle minimum doivent être les mêmes que pour les détenus en libération facultative (Voir le chapitre VIII). Bien que le Comité pense que tous les détenus devraient être mis en liberté conditionnelle minimum, quelle que soit la durée de leur peine, il se rend compte des difficultés que pose une surveillance de très courte durée.

Recommandation

45. Un détenu bénéficiant d'une libération conditionnelle minimum d'une durée inférieure à deux mois ne devrait pas faire l'objet de surveillance, de suspension, ni de

C'est un mode d'élargissement grâce auquel le détenu d'un établissement fédéral échange une courte période d'incarcération contre une plus longue période de surveillance. On lui octroie un mois de liberté conditionnelle pour chaque année de peine prévue dans sa sentence, jusqu'à un maximum de six mois. En outre, on l'oblige à passer sous surveillance ses jours de réduction de peine, statutaire et méritée. Seuls peuvent se prévaloir de cette mesure les détenus des établissements fédéraux, à l'exception des condamnés à une peine d'emprisonnement à perpétuité ou de détention préventive, ou dont le reste de la peine à subir est inférieur à un an.²

Le détenu bénéficiant d'une libération conditionnelle minimum, ou placé sous surveillance obligatoire, est tenu de purger au dehors la période de réduction de peine gagnée pour bonne conduite en détention. En outre, comme on l'accorde au cours du deuxième tiers de la sentence, ou de la "période facultative", la libération conditionnelle minimum ne diffère pas tellement de la libération facultative. Elle a peu d'utilité depuis l'adoption de la surveillance obligatoire, en 1970, et elle ne fait que compliquer davantage le régime de la libération conditionnelle.

LIBÉRATION CONDITIONNELLE DE COURTE DURÉE. C'est une procédure réservée aux détenus des établissements provinciaux et qui fait pendant à la libération conditionnelle minimum accessible aux détenus des pénitenciers fédéraux. On l'accorde d'ordinaire pour "une période de moins de 30 jours, immédiatement avant l'expiration de la peine".³ Un détenu qui se voit octroyer une libération conditionnelle de courte durée purge donc au dehors la fraction de trente jours qui lui est accordée, plus ses jours de réduction de peine. Apparemment, on n'exerce pas de surveillance dans ces cas-là.⁴ Il s'agit, en fait, d'une libération facultative, car on l'accorde au cours du deuxième tiers, ou "période facultative" de la peine.

Comme la libération conditionnelle minimum, la libération de courte durée est vraiment impossible à distinguer de la libération facultative. Les diverses catégories dont fait état la Commission nationale des libérations conditionnelles sont donc superflues. Elles sont également dérouterantes, car l'utilisation d'un terme diffèrent laisse supposer un programme différent ou spécial.

Bien que le Comité rejette les procédés actuels, il approuve le principe de la libération conditionnelle après que le sujet a passé les deux tiers de sa peine en détention. Nous proposons l'expression "libération conditionnelle minimum" pour désigner ce procédé, mais nous lui prêtons une signification différente de celle qu'elle a présentement. Elle n'a d'ailleurs de commun avec les procédures actuelles que le nom. Notre conception de la libération conditionnelle minimum se rapproche bien davantage de la surveillance obligatoire, mais elle en diffère d'abord en ce que l'élargissement n'est pas obligatoire. Le détenu y a droit mais il est aussi libre de la refuser. En second lieu et afin que le système soit équitable, tous les détenus des établissements, tant provinciaux que fédéraux, auraient droit à la libération conditionnelle minimum, à l'exception des condamnés à une peine d'emprisonnement à perpétuité ou d'une durée indéterminée.

A cause des difficultés d'ajustement qu'affrontent les anciens délinquants, la nouvelle libération conditionnelle minimum que nous proposons pour tous serait une méthode plus rationnelle de mettre un terme à l'incarcération. Elle fournirait au détenu l'aide

LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE "MINIMUM"
ET LES LIBÉRATIONS TEMPORAIRES

Le Comité a recommandé au chapitre IV d'abolir les réductions de peine, tant statutaires que méritées. Cette mesure aurait des répercussions importantes sur deux modes de libération des détenus des établissements fédéraux auxquels on n'a pas accordé de libération facultative. La surveillance obligatoire et la libération conditionnelle minimum sont fonction, au moins jusqu'à un certain point, de la réduction de peine inscrite au crédit du détenu. En ce qui concerne les détenus des établissements provinciaux, la libération conditionnelle de courte durée est pour eux étroitement liée au mécanisme de la réduction de peine.

Redéfinir la libération conditionnelle "minimum"

SURVEILLANCE OBLIGATOIRE. La surveillance obligatoire est l'élargissement conditionnel d'un délinquant détenu dans un établissement fédéral qui n'a pas bénéficié d'une libération conditionnelle ordinaire. La durée de cette surveillance est égale aux jours de réduction de peine, statutaire et méritée, pourvu que leur nombre soit supérieur à soixante.

Dans leurs mémoires au Comité, les détenus ont critiqué ce procédé qu'ils disent injuste.¹ Si d'une part, on accorde au détenu une réduction de peine pour bonne conduite, d'autre part, on le force à accepter la surveillance obligatoire qui, à son sens, lui retire son "bon temps". Si le système actuel de réduction de peine est aboli, la contradiction disparaît et il ne reste rien sur quoi se fonder pour calculer la période de surveillance. Il serait pourtant simple de fixer arbitrairement le moment où le détenu sera libéré sous surveillance obligatoire pour purger le reste de sa peine, étant assujéti aux mêmes conditions qu'un libéré conditionnel. Mais il faut tenir compte d'autres facteurs connexes à la surveillance obligatoire.

Les injustices qui caractérisent présentement la surveillance obligatoire imposée aux détenus des établissements fédéraux, et non à ceux des établissements provinciaux, sont soulignées dans le chapitre IV. Seuls les premiers peuvent se prévaloir de cette disposition de la loi. Il s'ensuit que les détenus fédéraux sont obligés de purger toute la peine que leur ont imposée les tribunaux, alors que les détenus des prisons provinciales sont libérés inconditionnellement après avoir purgé à peu près les deux tiers de leur peine. Le Comité trouve injuste tout système qui impose une libération conditionnelle à certains détenus et non à d'autres.

Le côté "obligatoire" de ce genre de surveillance nous préoccupe également, vu la difficulté de l'imposer à un détenu qui se refuse à collaborer avec un surveillant. L'absence d'engagement, même minimal, de la part du détenu soulève des doutes quant à l'utilité de la surveillance d'un tel individu.

LIBÉRATION CONDITIONNELLE MINIMUM. La durée de cette libération est aussi déterminée, en partie, par le nombre de jours de réduction de peine crédités à un détenu.

Pour qu'un système interne d'examen soit d'application possible, il faut que les règles de procédure ne soient pas tout à fait les mêmes que celles qui régissent les premières auditions. Le candidat devrait recevoir un avis et avoir le droit de requérir de l'aide pour présenter sa demande. Il aurait les mêmes droits restreints en matière de divulgation, le droit de présenter une déclaration écrite et de réfuter des éléments de preuve et celui de recevoir un exposé écrit des motifs de la décision. Il n'aurait pas le même droit de comparaitre à nouveau puisque la division centrale pourrait statuer sur la foi des pièces au dossier, tout en se réservant le droit de convoquer le candidat ou tout autre témoin.

Un mécanisme de sélection serait indispensable pour éliminer les demandes peu sérieuses ou mal fondées.

Recommandation

40. Toute mesure législative visant la libération conditionnelle devrait prévoir la révision des décisions prises par la division centrale des organismes responsables de la libération conditionnelle.

Renvois

- ¹ *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, Article 8(1a).
- ² *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, Article 8(1b).
- ³ Rapport Fautoux, pp. 66-69.
- ⁴ Commission nationale des libérations conditionnelles. Lettre circulaire à tous les représentants de district. . . *Re: Etablissement d'un projet de réhabilitation*, Ottawa, 21 août 1973.
- ⁵ Etats-Unis. *The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice. Task Force Report: Corrections*. Washington, U.S. Government Printing Office, 1967, p. 62. (Commission Katzenbach)
- ⁶ Délibération du Comité, 20 juin 1972, 22 juin 1972, 7 mars 1973, 10 avril 1973. Mémoires nos 6, 14, 16, 20, 42, 52, 73, 74, 77, 114, 115.
- ⁷ Price, R., "Bringing the Rule of Law . . .", Commission Katzenbach, pp. 82-87.
- Rapport Fautoux, pp. 85-88.
- Rapport Ouimet, pp. 365-369.
- Bowie, D., "Some Aspects of Parole in Canada", *Queen's Law Journal* Vol. 1, n° 2, Novembre 1971, p. 167.
- Jobson, K., "Fair Procedure in Parole", *University of Toronto Law Journal*, Vol. 22, 1972, pp. 267-303.
- Délibérations du Comité, 13 mars 1973, (Fascicule n° 5)
- ⁸ Rapport Hugessen, p. 43.
- ⁹ Délibérations du Comité, 30 mai 1973, p. 30.
- ¹⁰ Rapport Hugessen, pp. 44-45.

deux. En outre, pour que la procédure d'audience soit équitable, le détenu qui ne comprend pas devrait être assisté d'un traducteur ou d'un interprète. Si le détenu recourait aux services d'interprétation pendant l'audience, ce serait à l'administration d'en assumer les frais.

Recommandation

38. Dans des circonstances particulières, un organisme responsable de la libération conditionnelle peut autoriser un candidat à recevoir une aide, autre que juridique, pendant l'audience de libération conditionnelle.

Établir des règles de procédure ne garantit pas un cheminement méthodique pour arriver à des décisions équitables. Toutes les parties en cause devraient connaître les règles. Les organismes responsables de la libération conditionnelle devraient publier des manuels ou des guides énonçant les droits et obligations du candidat à la libération et définissant la façon dont procédera l'organisme pour remplir ses obligations. Ces publications seraient distribuées gratuitement aux délinquants condamnés à une peine d'emprisonnement de plus de quelques jours.

Recommandation

39. Les règles de procédure en matière de libération conditionnelle devraient être publiées.

RÉVISION. La *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* devrait prévoir un mécanisme interne d'examen. On trouvera dans les dispositions proposées ici à cet égard l'une des raisons fondamentales de la structuration recommandée au chapitre V. Un candidat à la libération conditionnelle peut avoir l'impression qu'on a mal réglé son cas et il voudrait qu'un autre tribunal revioie son dossier. De son côté, le Procureur général peut avoir des motifs de croire que la décision n'est pas dans l'intérêt du public. Présentement, il est impossible de faire réexaminer les cas par un tribunal indépendant puisque les deux parties doivent présenter leur demande de révision au tribunal qui a décidé en premier lieu. Toutefois, s'il y a révision, la justice veut que les deux parties puissent soumettre leur cas à un tribunal différent. Nous ne proposons pas un droit illimité de révision. À notre avis, l'une ou l'autre des parties intéressées devrait être tenue d'obtenir l'autorisation de la division centrale de l'organisme de libération conditionnelle avant de demander une révision de la décision d'une division régionale. En outre, la division centrale devrait être habilitée à revoir toute décision soit de son propre chef, soit sur la demande d'un représentant des services de libération conditionnelle ou de ceux d'un établissement de détention.

Ce pouvoir de révision dont jouit la division centrale devrait englober le règlement des questions soulevées par le candidat ou toute autre question relative au cas. Il lui faudrait soit confirmer la décision initiale, soit l'infirmier et la remplacer par la sienne propre qui serait sans appel. Chaque fois qu'une demande de révision serait présentée, il faudrait suspendre l'ordonnance de libération jusqu'à ce que la révision soit terminée. Les requêtes seraient présentées dans les quinze jours qui suivent la date à laquelle la division régionale a rendu la décision initiale.

Recommandation

37. Toute mesure législative visant la libération conditionnelle en matière d'audition d'une demande de libération conditionnelle facultative devrait comporter des dispositions prévoyant :

- a) un avis écrit d'audition,
- b) la divulgation des renseignements pertinents,
- c) le droit d'être présent et d'être entendu,
- d) une décision motivée.

Le rapport Hugessen a signalé que certains détenus sont incapables de présenter convenablement leur propre cause aux responsables de la libération conditionnelle et qu'ils peuvent donc avoir besoin d'aide. Mais, parlant de celui qui fournit cette aide, il dit que "dans la plupart des cas, il ne sera pas nécessaire et probablement pas souhaitable que cette personne soit un avocat. Ce pourrait être un membre du personnel de la prison, un parent ou un ami".⁸ L'Association du Barreau canadien a aussi exprimé des réserves quant au droit du détenu d'obtenir d'office les services d'un avocat, du fait que "(cela) peut jouer contre la libération conditionnelle".⁹ Le Comité admet que certains détenus ont besoin d'aide alors que d'autres peuvent régler leurs affaires seuls. Pour éviter de transformer le déroulement de l'affaire en un procès ou en une nouvelle audition de la cause initiale, nous recommandons que les détenus ne soient pas représentés par des avocats si ce n'est avec la permission de l'organisme responsable de la libération conditionnelle. Celui-ci ne devrait l'accorder que s'il la croit justifiée par une situation particulière, comme des liens de parenté ou une relation étroite avec le candidat à la libération conditionnelle, mais ne découlant pas simplement de rapports établis avec l'avocat qui a antérieurement représenté le détenu.

Cette restriction mise à part, le détenu devrait être libre de choisir qui il veut : un autre détenu, un agent de l'établissement pénitentiaire, un ministre du culte, un agent de libération conditionnelle, un membre de sa famille, etc. C'est lui qui choisirait et c'est à lui qu'il incomberait de s'assurer que la personne choisie soit là à l'heure fixée pour l'audience. Négotier de le faire ne donnerait pas au détenu le droit à une révision. Selon le procédé automatique proposé, il serait averti de la date où il deviendrait admissible à la libération conditionnelle. Dans le cas de peines de longue durée, il apprendrait cette date plusieurs mois à l'avance; pour les peines de courte durée, il pourrait n'avoir qu'une semaine de préavis. Dans les deux cas, on lui donnerait le temps nécessaire pour trouver quelque un susceptible de l'aider à se préparer à l'audition de sa requête. Le facteur temps ne serait pas un motif de remise d'audience ni de demande de révision. C'est au détenu qu'il incombe de trouver quelqu'un pour l'aider mais, quelle que soit la personne choisie, il ne faudrait pas lui permettre de dominer l'audience ni d'empêcher les responsables de la libération conditionnelle de s'adresser directement au requérant. Son rôle à l'audience serait moins celui d'un avocat que d'un support moral et l'audience devrait se dérouler de manière à la confiner dans ce rôle.

L'usage des deux langues officielles du Canada est fonction directe de l'aide à fournir lors des audiences du tribunal de libération conditionnelle.¹⁰ C'est à l'administration qu'il incomberait de fournir des services dans l'une ou l'autre langue officielle, ou dans les

pour les tribunaux avant le prononcé de la sentence et, comme les dossiers des candidats à la libération conditionnelle renferment des renseignements de même ordre, on devrait maintenant en savoir suffisamment pour éviter de graves problèmes. Aucune difficulté de ce genre n'a été portée à l'attention du Comité.

3) *Droit d'être présent et d'être entendu.* Un système de libération conditionnelle qui se dit capable de juger équitablement une demande de libération conditionnelle en dehors de la présence du candidat peut sans doute le faire, mais il ne l'en convaincra jamais si la décision est défavorable. Le système ne doit pas seulement être juste, mais la personne directement concernée doit constater qu'il l'est. Aucune décision en matière de libération conditionnelle ne doit être prise sans qu'une audience soit tenue, et aucune audience ne doit avoir lieu en l'absence du candidat. Par conséquent, il est nécessaire de fixer les dates d'audition exigeant la présence d'un tribunal de libération conditionnelle au complet de telle sorte que tous ses membres puissent y participer. Les décisions ne doivent pas être différées par un tribunal incomplet pour être prises plus tard à huis clos, en l'absence du candidat. Si des renseignements manquent encore au moment de l'audience, le tribunal au complet doit différer sa décision et revenir lorsqu'il les aura obtenus.

Il serait injuste pour un détenu présent à l'audience d'entendre ce qui se dit sur lui sans pouvoir expliquer ses projets ou réfuter la preuve. Le candidat à la libération conditionnelle doit non seulement être au courant des renseignements recueillis à son sujet, mais également pouvoir exprimer son opinion et, au besoin, réfuter les éléments de preuve qu'il estime erronés. Les responsables de la libération conditionnelle auraient alors l'obligation de vérifier les renseignements en question, ce qui retarderait peut-être la décision finale jusqu'après une nouvelle étude de la preuve. Dès lors, il faudrait fixer une nouvelle date d'audition le plus tôt possible. Il ne faut absolument plus de ces longs délais de deux à six mois qui se produisent actuellement lorsque les décisions sont différées.

4) *Décision motivée.* L'audience ne saurait être levée avant que les motifs de la décision soient communiqués au candidat à la libération conditionnelle. Dans le cas d'une décision favorable, le tribunal devrait non seulement en énoncer les motifs par écrit, mais également en expliquer les conséquences, notamment les conditions spéciales dont la libération s'assortit. Si la décision est défavorable, les motifs devront aussi être clairement exposés par écrit et il faudra en indiquer les conséquences en ce qui concerne une révision éventuelle, la "libération conditionnelle minimum" (voir le chapitre VII), la procédure de révision, etc.

Il est impossible de toujours donner tous les motifs dans tous les cas. Parfois, les faire connaître risquerait de mettre d'autres personnes en danger ou de nuire au candidat lui-même. Il faudrait aussi conférer à l'organisme responsable de la libération conditionnelle le pouvoir de refuser de donner au candidat tout motif de décision susceptible de :

- mettre en danger la sécurité de l'Etat,
- mettre en danger la sécurité, mentale ou physique, du candidat à la libération conditionnelle ou de tierces personnes.

Comme l'audience n'est pas un procès, un compte rendu sténographique ne serait pas nécessaire. Un résumé de la séance et les motifs de la décision suffiraient aux fins d'une révision, le cas échéant.

1) *Avis écrit d'audition.* Le résultat de l'audience intéresse deux parties: le détenu et la Couronne, en la personne du Procureur général de la province où se trouve le détenu. À notre avis, un fonctionnaire désigné par le Procureur général devrait y représenter l'intérêt public. Il faudrait peut-être même signifier avis de l'audition au Procureur général de la province où le détenu a d'abord été condamné et (ou), si la libération conditionnelle est accordée, à la province de destination, lorsqu'elle n'est pas la même que la province d'incarcération. Si l'une ou l'autre de ces provinces ou les deux, désirent présenter des observations, elles le feront par l'intermédiaire du Procureur général de la province où le détenu est incarcéré et où l'audition a lieu. Le Procureur général ne devrait pas être tenu de désigner un fonctionnaire qui assisterait à toutes les audiences, mais il serait parfois souhaitable qu'un représentant soit là pour énoncer, en présence du détenu, des observations à l'organisme responsable de la libération conditionnelle.

Un préavis de sept jours devrait être signifié à toutes les personnes en cause, afin qu'elles se préparent à l'audition. C'est au détenu qu'il appartiendrait de décider qui l'aidera, s'il le désire. Le refus de reporter la date limite ne constituerait pas un motif pour réviser la décision. Les restrictions s'appliqueraient également au Procureur général.

2) *Divulgarion des renseignements pertinents.* Les règles de procédure d'une audition doivent prévoir la divulgation des faits qui serviront de base à la décision. C'est seulement ainsi que le candidat à la libération conditionnelle pourra contester des renseignements erronés. Il est injuste de prendre des décisions fondées sur des renseignements inexacts ou faux et le candidat doit pouvoir les contester. Ce dernier devrait, au moment où il reçoit avis de la date d'audition, avoir le droit de connaître tous les renseignements sur lesquels reposera la décision, ce qui lui donnerait le temps de se préparer. Le Procureur général aurait le même droit.

Ce droit à la divulgation des renseignements pourrât souffrir de deux exceptions. Les responsables de la libération conditionnelle pourrât à bon droit refuser l'accès à des renseignements qui, s'ils étaient révélés, pourrât:

- mettre en danger la sécurité de l'État,
- mettre en danger la sécurité mentale ou physique du candidat ou de tierces personnes.

Lorsqu'il refuse à un détenu l'accès à certains renseignements, le tribunal de libération conditionnelle serait tenu de lui dire qu'on ne les lui communiquerait pas et qu'il pourrât, s'il le désire, faire réviser cette décision en suivant la procédure établie à cet égard.

Chaque fois que l'administration correctionnelle propose de révéler les renseignements qu'elle reçoit, les organismes qui les lui ont fournis protestent. À notre avis, il est essentiel au bon fonctionnement des organismes responsables de la libération conditionnelle que les renseignements soient donnés de telle façon qu'on puisse les divulguer lors des audiences appropriées, sous réserve des deux exceptions énoncées ci-dessus. Les organismes qui soumettent des rapports, comme la police, les sociétés d'assistance postpénale et les services pénitentiaires doivent s'en remettre au jugement des organismes de libération conditionnelle pour déterminer quels renseignements peuvent être communiqués au détenu. Il faudra aussi que ces organismes élaborent des directives complètes indiquant ce qu'il faut faire des renseignements reçus. On a déjà l'expérience des rapports préparés

Recommandation

35. Toute mesure législative visant la libération conditionnelle de détenus devrait énoncer les critères de libération conditionnelle suivants. L'organisme responsable ne devra pas accorder de libération:

- a) si le détenu n'a pas purgé un tiers de sa peine, ou sept ans, suivant la moindre des deux périodes, ou au moins dix ans dans le cas de détenus purgeant une peine d'emprisonnement à vie imposée comme peine minimum, sous réserve de l'exception prévue dans la recommandation 34;

- b) si le détenu ne s'est pas engagé à suivre un programme de réadaptation sociale;
- c) si la libération conditionnelle du détenu ne favorise pas l'application du programme de réadaptation sociale;

indu.

- d) si la libération conditionnelle du détenu constitue un grave danger ou un risque

Audition

La *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* ne précise pas qu'une audition doive faire partie du mécanisme de demande de libération conditionnelle; elle ne parle que "d'entrevues personnelles". Elle n'oblige pas non plus les responsables à accorder une entrevue au candidat ou à quiconque agit en son nom. L'entrevue personnelle fait partie intégrante d'un bon nombre de régimes de libération conditionnelle, notamment ceux de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et de plusieurs juridictions américaines. Les mémoires que nous avons reçus se prononçaient en faveur de cette méthode tout en présentant des critiques mineures sur la durée de l'entrevue, les règles de procédure, etc. Nous avons déjà parlé de l'expérience en vertu de laquelle neuf membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles ont parcouru tout le Canada pour voir les détenus dans leur milieu. On a cessé de le faire, mais nous espérons que lorsque la Commission comptera davantage de membres, l'expérience reprendra et qu'une procédure plus régulière, répondant aux normes de l'équité, sera établie. Nous estimons que la loi devrait affirmer le droit à une audition.

Recommandation

36. Toute mesure législative visant la libération conditionnelle devrait affirmer le droit à une audition des détenus qui ont demandé une libération conditionnelle facultative.

Les arguments pour ou contre l'audition des candidats, le droit à une procédure régulière, la représentation par un avocat et autres garanties connexes ont été repris par bien d'autres organismes.⁷ Le Comité a pris acte de ces opinions et il propose des règles régissant les auditions et répondant à ce qu'il considère comme des normes minimales d'équité. Les voici:

- avis écrit d'audition,
- divulgation des renseignements pertinents,
- droit d'être présent et d'être entendu,
- décision motivée.

Un programme de réinsertion sociale doit couvrir tous les aspects de la vie d'un détenu, fournir un aperçu des objectifs visés pendant l'incarcération, se prolonger pendant toute la période de libération conditionnelle et être revu périodiquement afin d'évaluer les progrès réalisés et de redéfinir les buts à atteindre.⁵ Par exemple, un détenu devrait s'efforcer d'atteindre des objectifs dans diverses sphères de son existence: — sociale, professionnelle, juridique, familiale, financière, etc. On devrait constater dans quelle mesure il avance dans ses études ou dans ses activités professionnelles. Il devrait dédommager sa victime, le cas échéant, même s'il ne peut lui verser qu'une somme nominale, et il devrait être jugé sur les efforts qu'il y consacre. S'il a besoin de soins psychiatriques ou d'orientation, il faudrait voir comment il y réagit. L'ordonnance de sa vie quotidienne demande peut-être très peu de réadaptation et d'effort de sa part, mais il lui faudrait arriver à un résultat satisfaisant sur ce plan avant qu'on puisse juger qu'il y est parvenu et qu'il mérite de se voir octroyer la libération conditionnelle. En somme, la complexité du programme de réadaptation sociale serait fonction des besoins de l'individu.

Même si ce genre de programme doit être à la mesure des besoins du sujet, il ne peut faire abstraction des restrictions que la loi impose aux organismes de détention et de libération conditionnelle. Il ne peut se comparer au traitement médical dispensé dans un hôpital, où la convalescence du malade n'est pas subordonnée à des considérations de protection de la société, de prévention du crime, de condamnation morale du comportement, etc. Des mémoires et plusieurs témoins qui ont comparu devant le Comité ont proposé le retrait partiel ou complet des limites de temps.⁶ On peut en déduire que tout programme de réadaptation sociale doit être calqué sur le modèle médical qui renvoie le patient chez lui dès qu'il peut se suffire à lui-même. Parce que le traitement médical ne peut aller au-delà de l'aptitude du malade à recouvrer la santé, il ne s'ensuit pas qu'il doive en être ainsi du traitement correctionnel. Nous n'admettons pas que les programmes de réadaptation sociale doivent se fonder entièrement sur les mêmes critères.

Quant aux responsables de la libération conditionnelle dans le cadre d'un programme de réadaptation sociale, nous sommes d'avis qu'on devrait les tenir périodiquement au courant du déroulement du programme formulé, afin de juger dans quelle mesure il se conforme aux exigences de la loi et d'en apprécier l'efficacité, sans pourtant s'engager à accorder la libération conditionnelle. Il s'agirait plutôt pour les responsables de porter un jugement sur chaque étape du programme en regard des divers objectifs à atteindre; ils décideraient alors progressivement de l'a-propos d'accorder la libération conditionnelle.

Il est très difficile de prévoir toutes les combinaisons possibles d'un programme de réadaptation sociale. Les projets doivent nécessairement être d'un caractère général et laisser l'évaluation des cas particuliers aux fonctionnaires qui en sont directement chargés. Mais nous estimons que l'idée d'un programme individuel peut s'appliquer à tous les condamnés à l'emprisonnement, que ce soit pour une courte ou une longue période, et qu'ils soient capables ou non de formuler un programme. Les services de libération conditionnelle et ceux des établissements de détention devraient compléter et coordonner ce genre de programmes individuels pour le plus grand bien de la collectivité et du délinquant.

34. Lorsque, au moment du prononcé de la sentence, un tribunal de première instance, ou ultérieurement une cour d'appel, fait une recommandation, l'organisme responsable de la libération conditionnelle peut faire exception aux règles visant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle.

AUTRES CRITÈRES DE LIBÉRATIONS. Le pouvoir de libération conféré à la Commission nationale des libérations conditionnelles est assujéti à trois critères énoncés à l'article 10(1a) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*. Ces critères sont exposés en termes vagues et, à notre avis, sont pratiquement inutiles lorsqu'il s'agit de juger s'il convient d'accorder la libération conditionnelle, et à quel moment. La Commission doit voir si "le détenu a tiré le plus grand avantage possible de l'empêchement", si "l'octroi de la libération conditionnelle facilitera le redressement et la réhabilitation du détenu" et si sa mise en liberté "ne constitue pas un risque indu pour la société". Il est déjà assez difficile de déterminer ce qui constitue "un risque indu" sans avoir à établir ce qu'il faut entendre par "le plus grand avantage possible de l'empêchement" ou "(faciliter) le redressement et la réhabilitation". Les moyens d'évaluer le comportement humain sont encore si imprécis que les trois critères ne restreignent pas, en fait, les pouvoirs de la Commission, pas plus qu'ils ne l'aident vraiment à prendre une décision. Quels sont les avantages d'une détention prolongée dans un isolement relatif? La libération conditionnelle favoriserait-elle la réalisation d'un tel "programme de réhabilitation"? Quel en serait le danger? À notre avis, il faudrait édicter des critères plus faciles à jauger pour décider si l'on doit accorder ou non une libération conditionnelle. Il serait bon que les jugements subjectifs soient réduits au minimum.

Un critère mesurable que nous approuvons est celui de la période minimale d'un tiers de la peine, ou sept ans, suivant la plus courte des deux périodes. Les autres critères devraient reposer sur le principe de la protection de la société et sur le concept que la libération conditionnelle n'est qu'une phase du processus correctionnel. Relativement à la protection de la société, la loi doit prescrire que l'organisme responsable de la libération conditionnelle n'accorde pas cette libération si le détenu qui en bénéficierait doit représenter un danger sérieux ou un risque indu. Manifestement, cette condition est un facteur d'incertitude inévitable du mécanisme de décision, le seul où des directives convenables font défaut. Pour ce qui est du principe sous-jacent au programme de réinsertion sociale, il faudrait exiger que l'organisme responsable n'accorde la libération conditionnelle que si le détenu s'est engagé à mettre en oeuvre un tel programme et que la libération favorise son dessein.

Le programme de réinsertion sociale a reçu de nombreux noms: programme de réhabilitation individualisé,⁴ programme fondé sur un engagement personnel, étape du processus correctionnel, programme de traitement, etc. Ces termes ont été utilisés pour désigner le traitement méthodique du détenu d'après un programme qu'il a mis au point, de concert avec le personnel de l'établissement pénitentiaire et celui des libérations conditionnelles, des son arrivée en détention. Nous considérons la libération conditionnelle comme un grand avantage que le détenu doit mériter en acceptant d'être mis à l'épreuve. S'il souhaite l'obtenir, il doit répondre aux exigences du programme correctionnel établi en conséquence. S'il décide d'y renoncer, il n'a plus qu'à purger sa peine en prison.

Nous ne pouvons souscrire au principe selon lequel un détenu en liberté conditionnelle, qui commet une infraction entraînant la déchéance, doit être traité par la loi différemment de celui qui se rend coupable de nombreuses infractions.

Nous croyons que les exigences suivantes relatives à la période de détention obligatoire devraient être insérées dans les textes législatifs visant la libération conditionnelle:

- Un détenu devrait purger un tiers de sa peine avant de se voir accorder une libération conditionnelle. Cette disposition s'appliquerait à toutes les peines purgées dans tous les établissements, tant fédéraux que provinciaux. Pour les sentences déterminées, le minimum prévu devrait être d'au plus sept ans.
- Quant aux condamnations à perpétuité et à la détention préventive de durée indéterminée, la période minimum d'incarcération obligatoire, avant qu'une libération conditionnelle ne puisse être accordée, serait de dix ans (Voir le chapitre XI).

Il faut bien comprendre que fixer des impératifs de durée de détention n'implique pas qu'un détenu sera relâché automatiquement après l'expiration du tiers de sa peine. Cela veut dire simplement qu'à ce moment-là il devient admissible à la libération conditionnelle, sans pour autant qu'elle lui soit accordée automatiquement.

De même, des assassins condamnés à l'emprisonnement à perpétuité ne se verront pas accorder automatiquement la libération conditionnelle après dix ans de réclusion. C'est uniquement en se fondant sur les faits particuliers à chaque cas que l'autorité compétente pourra décider s'il convient d'accorder la libération conditionnelle après dix ans, vingt ans ou davantage.

Recommandations

32. La période minimum de détention obligatoire avant l'admissibilité à la libération conditionnelle devrait être prescrite par une loi plutôt que par un règlement.
33. La période minimum de détention obligatoire avant l'admissibilité à la libération conditionnelle facultative devrait être égale au tiers de la peine d'emprisonnement, ou sept ans, en prenant la plus courte des deux périodes, et à dix ans pour les détenus condamnés à l'emprisonnement à perpétuité à titre de peine minimum.

Le pouvoir de faire exception à ces règles devrait être exercé avec modération et certainement pas comme le proposent les directives citées au chapitre I. On nous a signalé que parfois des libérations sont octroyées pour tenir compte de la date de réouverture des écoles, de l'emploi saisonnier et d'autres impératifs semblables. Nous admettons qu'il peut y avoir lieu de tenir compte de ces facteurs, mais nous croyons que la libération conditionnelle temporaire (voir le chapitre VII) est suffisamment souple pour faire face à ces exigences. La grande latitude jugée nécessaire pour faire exception aux impératifs de durée de la détention obligatoire est inutile dans la plupart des cas. Le seul où il conviendrait d'exercer ce pouvoir discrétionnaire est celui où un tribunal fait des remarques particulières à l'intention des responsables de la libération conditionnelle, au moment où il prononce la sentence. Bien qu'une telle recommandation ne soit pas exécutoire, ils devraient avoir le droit d'agir.

le temps, plusieurs changements ont été apportés en ce qui a trait aux commutations de peine capitale. Ces dernières années, le règlement a subi des modifications parallèles à celles apportées à la loi concernant la peine capitale. Le pouvoir discrétionnaire conféré aux responsables de la libération conditionnelle était alors remis au gouverneur en conseil à qui, en vertu de la loi, la Commission peut recommander l'octroi de la libération conditionnelle à condition que le détenu ait purgé au moins dix ans de sa peine. Les règles aussi ont été modifiées récemment à l'égard de ceux dont la libération conditionnelle a été frappée de déchéance. Ils doivent maintenant purger la moitié de leur peine d'emprisonnement, au lieu du tiers, avant d'être de nouveau admissibles à la libération conditionnelle. Les dispositions relatives aux périodes de détention obligatoire deviennent ainsi de plus en plus complexes, d'autant que le Règlement sur la libération conditionnelle de détenus prévoit de larges pouvoirs d'exception. Seuls y échappent les cas relevant du gouverneur en conseil. Les règles sur la période à passer en détention rendent prévisible le fonctionnement d'un mécanisme, mais de fréquentes modifications et le pouvoir de faire des exceptions tendent à produire l'effet contraire en le rendant imprévisible, arbitraire, instable et même injuste.

Les exigences relatives aux périodes de détention obligatoire suscitent deux points de vue contradictoires. Les uns préconisent des restrictions qui rendraient la période de détention obligatoire si stricte et si longue que le détenu devrait purger la moitié ou les trois quarts de sa peine avant qu'on le considère admissible à la libération conditionnelle. Ils ne veulent pas d'exception. Les autres proposent un régime libre de toute restriction. Ils laisseraient à l'organisme des libérations conditionnelles toute discrétion d'octroyer à quiconque cette libération dès qu'il considérerait le moment approprié. Le régime ferait preuve d'une telle souplesse qu'il n'y aurait pas lieu de prévoir d'exceptions, chaque cas étant jugé sur ses faits. Nous avons adopté une position moyenne conforme à notre définition de la libération conditionnelle et au régime de condamnation que nous proposons.

Les exigences relatives aux périodes de détention sont actuellement fixées par le Règlement sur la libération conditionnelle de détenus qu'un décret du conseil peut modifier. L'avantage de cette procédure consiste en ce qu'elle permet de modifier le Règlement sans amendement à la loi. La question peut se régler rapidement sans débat public. Mais à notre point de vue, il incombe au Parlement de préciser quel comportement doit être défini comme criminel et, par la peine maximale qu'il fixe, d'en établir la gravité. Présentement, le Règlement fixe la période minimale de détention avant l'admissibilité à la libération conditionnelle et, partant, la limite minimale de la gravité de ce comportement. À notre avis, le Parlement devrait inscrire dans la loi les limites maximum et minimum de gravité qu'il attribue au comportement criminel. La latitude laissée serait moindre mais on éviterait ainsi de modifier le Règlement fréquemment et de façon pré-cipitée pour faire face à des situations qui n'ont rien à voir avec la gravité du comportement. Des dispositions plus stables régissant la période de détention obligatoire se révéleront, à la longue, plus équitables.

Le Comité a conclu qu'il faudrait simplifier les dispositions relatives à la période de détention obligatoire. Il n'est pas bon de créer inutilement, à cet égard, des catégories spéciales soumises à des règles différentes. La récente modification créant une nouvelle catégorie pour les détenus déçus de leur liberté conditionnelle ne semble pas justifiée.

EXAMENS SUBSÉQUENTS. L'article 3(1)(c) du Règlement sur la libération conditionnelle de détenus exige maintenant que l'organisme responsable, lorsqu'il refuse la libération, continue

d'examiner le cas de ce dernier au moins une fois durant chaque période de deux ans qui suit la date où le cas a été examiné auparavant jusqu'à ce que la libération conditionnelle soit accordée ou que la sentence du détenu ait été purgée.

Ainsi, le cas du détenu purgeant une longue peine sera périodiquement revu s'il n'obtient pas une libération conditionnelle la première fois qu'il y est admissible. Cet examen bisannuel automatique constitue l'un des bons aspects du régime actuel de libération conditionnelle et devrait s'appliquer à tous ceux qui purgent de longues peines ou des peines de durée indéterminée.

Actuellement, l'article 694 du *Code criminel* stipule que la Commission doit examiner chaque année l'état, les antécédents et la situation d'une personne condamnée à la détention préventive afin de décider si elle devrait la libérer sous condition. La raison pour laquelle on a créé une obligation spéciale à l'endroit de cette catégorie de délinquants n'est pas très claire, si ce n'est que l'incarcération porte sur une période indéterminée. Les condamnés à l'emprisonnement à perpétuité sont dans la même situation et pourtant, aucune révision de ce genre n'est exigée en ce qui les concerne. Il nous semble injustifiable d'adopter des dispositions visant des sujets en détention préventive et de n'en pas adopter également à l'égard de ceux qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité, ou vice versa. En fait, nous sommes d'avis que les conditions d'admissibilité à une révision de cas devraient être les mêmes pour les deux catégories, c'est-à-dire une fois tous les deux ans.

Recommandation

31. Chaque fois que la libération conditionnelle a été refusée et que le détenu ne peut bénéficier d'une libération conditionnelle minimum avant deux ans ou plus, ou s'il purge une peine d'emprisonnement à perpétuité ou de durée indéterminée, l'organisme responsable de la libération conditionnelle devrait être tenu de revoir le cas au moins une fois tous les deux ans à compter de la date de la dernière révision.

Admissibilité à la libération conditionnelle

DURÉE MINIMUM DE L'INCARCÉRATION. La genèse du règlement régissant la date d'admissibilité n'est pas très brillante. Au temps du Service des pardons, lorsqu'était en vigueur la *Loi sur les libérations conditionnelles*, la règle était: pas d'intervention tant que le détenu n'a pas purgé environ la moitié de sa peine. Elle était suivie assez strictement. Il existait plusieurs autres restrictions concernant le casier judiciaire, l'usage de drogues, l'exercice de clémence antérieur, etc.³ Il en résultait un régime sur lequel on pouvait vraisemblablement compter.

Aux termes de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, la plupart des exigences relatives aux périodes de détention obligatoire sont assouplies. La période à passer en détention était d'au moins les deux tiers de la peine ou quatre ans. Une récente modification de la loi a porté la période obligatoire au tiers de la peine, ou sept ans. Avec

arrivée à l'établissement pénitentiaire et sa formule d'admission est envoyée à l'organisme responsable de la libération conditionnelle. Ce dernier peut alors se documenter sur chaque aspect du cas peu après l'admission du détenu et, au moment opportun, établir la date d'admissibilité à la libération conditionnelle. On fait parvenir à tous les intéressés un avis de cette date. Le dossier est renvoyé à l'organisme responsable, à la date d'admissibilité, afin qu'il décide d'accorder ou de refuser la libération. Ce système s'applique uniquement aux cas relevant de la compétence fédérale et il fonctionne automatiquement, qu'une demande de libération conditionnelle ait été reçue ou non. Nous supposons qu'il sera maintenu.

Le système automatique peut-il s'étendre à tous les détenus des établissements provinciaux, obligeant ainsi les organismes de libération conditionnelle des provinces à examiner les cas automatiquement? Malheureusement, la réponse est non. Certains systèmes correctionnels provinciaux sont si bien organisés et administrés que, quelques heures après l'arrivée d'un nouveau détenu, son dossier est créé et on y insère déjà des renseignements. Certains autres, pour le moment, ne sont pas aussi bien équipés pour centraliser les renseignements à l'usage de l'organisme provincial responsable. En outre, les peines purgées par les détenus provinciaux sont habituellement très courtes, ne durant parfois que quelques heures ou quelques jours. En dépit des difficultés qui surgiront sans doute, nous recommandons que le système d'examen automatique s'applique à toutes les peines d'une durée de 6 mois ou plus. On a la preuve que certains établissements correctionnels sont capables de régler le cas des détenus en quelques semaines, grâce à un éventail de programmes complexes. C'est donc une chose faisable que d'adopter un programme de resocialisation et de le mettre en oeuvre dans les cas de peines d'une durée de 6 mois ou plus. Advenant que des condamnés à moins de 6 mois de peine suivent ces programmes intensifs et deviennent de bons candidats à la libération conditionnelle, ils devraient également avoir le droit de faire étudier leurs chances d'obtenir la libération conditionnelle dès qu'ils en font la demande.

Au chapitre VII le Comité propose de changer les dispositions de la loi actuelle visant la surveillance obligatoire en vue de faire du dernier tiers de la peine une période de libération conditionnelle à laquelle le détenu a droit. C'est ce qu'on appelle la "libération conditionnelle minimum". Elle exige d'élargir le système automatique de façon à aviser le détenu et tous les intéressés de la date à laquelle il deviendra admissible à ce mode de libération. Encore une fois, comme dans le cas de la date d'admissibilité, le détenu devra signifier par écrit son désir d'être mis en liberté conditionnelle ou de rester incarcéré jusqu'à la fin.

Recommandations

29. Dans les cas d'emprisonnement d'une durée de six mois ou plus, les dispositions législatives visant la libération conditionnelle devraient prévoir la collecte automatique des rapports, la fixation et la notification automatiques des dates d'admissibilité à la libération conditionnelle facultative et à la libération conditionnelle minimum, et l'examen automatique des cas.

30. Dans les cas d'emprisonnement d'une durée de moins de six mois, la libération conditionnelle ne devrait être envisagée que lorsque la demande en est faite par le détenu ou en son nom.

trouvent dans la loi, dans des brochures, des formules et autres documents officiels. Sans eux, un détenu peut se voir dans l'impossibilité d'exposer son cas. Dans certains établissements, les renseignements sont rares et dans certains autres, inexistant. La raison invoquée habituellement pour ne pas fournir aux détenus les documents susceptibles de les aider à faire leur demande est que le budget n'en prévoit pas le coût d'achat. Il faudrait exiger des administrations pénitentiaires qui se rendent coupables d'un tel acte qu'elles remédient à la situation.

Afin d'assurer que soit garanti le droit de demander la libération conditionnelle, nous recommandons plus loin de développer un système de collecte automatique de l'information qui porterait la plupart des cas des détenus à l'attention des organismes de libération conditionnelle. Nous proposons également, au chapitre suivant, que le détenu soit recevable à demander la libération conditionnelle pendant le dernier tiers d'une peine de durée déterminée. Néanmoins, il est sous-entendu qu'il doit pouvoir refuser toute forme de libération conditionnelle. Nous estimons qu'il a le droit de purger sa peine en prison.

Recommandations

25. Tout délinquant condamné à l'emprisonnement dans un établissement fédéral ou provincial devrait avoir le droit de demander la libération conditionnelle et ce droit devrait être inscrit dans les lois pertinentes.
26. L'administration d'un établissement pénal devrait être tenue de faire parvenir une demande de libération conditionnelle à l'organisme responsable dans les sept jours qui suivent la réception de la demande.
27. Les établissements pénitentiaires devraient être tenus de mettre à la disposition des détenus tous renseignements et documents concernant la libération conditionnelle.
28. Un détenu peut refuser d'être libéré sous condition.

Collecte automatique des rapports

L'une des caractéristiques du régime actuel de libération conditionnelle, c'est qu'il établit une distinction entre détenus fédéraux et détenus provinciaux en matière d'examen automatique des cas. La *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et son règlement d'application obligent la Commission nationale des libérations conditionnelles à examiner automatiquement le cas de "chaque détenu qui, pour deux ans ou plus, est condamné à un emprisonnement dans un pénitencier ou y est transféré".¹ Mais l'examen du cas d'un détenu qui purge une peine d'emprisonnement de moins de deux ans a lieu "lorsque la demande est faite par le détenu ou en son nom".² La loi exige également qu'un détenu dont le cas est examiné automatiquement et qui ne désire pas être mis en liberté conditionnelle, en informe par écrit l'organisme responsable. S'il change d'idée par la suite il doit présenter un autre avis par écrit.

Le système automatique a plusieurs avantages sur le système d'examen sur demande. Il assure que les responsables prendront connaissance du cas, ce qui, jusqu'à un certain point, garantit le droit du détenu de demander sa libération conditionnelle. Puisque la collecte des rapports se fait automatiquement, le dossier de l'accusé est créé dès son

UN MODÈLE DE "LIBÉRATION CONDITIONNELLE FACULTATIVE"

Le Comité reconnaît qu'il faut imposer certaines limites au pouvoir discrétionnaire des responsables de la libération conditionnelle, tout comme il croit qu'il y aurait lieu de restreindre celui des tribunaux en matière de condamnation. Nous avons déclaré que les organismes de libération conditionnelle ne devraient pas étudier les cas du point de vue de la clémence, ni assumer les fonctions des tribunaux de révision des sentences, ni entreprendre d'administrer les établissements pénitentiaires en accordant des mises en liberté sous condition au moment qu'eux-mêmes jugent opportun. Leur tâche consiste uniquement à libérer des détenus afin d'obtenir le plus haut degré possible de protection pour la société et le maximum d'avantages pour le délinquant dans sa réintégration sociale.

Nous pensons qu'il serait bon d'apporter les restrictions suivantes au pouvoir discrétionnaire des responsables de la libération conditionnelle. En règle générale, il faudrait imposer des limites strictes au droit d'intervenir pendant le premier tiers d'une peine déterminée. Au cours du dernier tiers, la libération conditionnelle "minimum" devrait être laissée, dans une grande mesure, à la discrétion du requérant (Voir le chapitre VII). Ce n'est qu'environ au milieu du deuxième tiers des peines déterminées (habituellement après la date d'admissibilité à la libération conditionnelle) que les organismes responsables devraient pouvoir user au maximum de leur pouvoir discrétionnaire. Bien que ce pouvoir doive être assujéti, en droit, à des critères et à des règles de procédure, nous avons appelé cette libération "libération conditionnelle facultative".

Le droit de demander la libération conditionnelle

On croit très souvent, à tort, que sous le régime de la libération conditionnelle tous les détenus ont le droit strict de demander leur libération quand bon leur semble et que la loi leur assure ce droit. Il semble qu'on s'appuie alors sur le fait que le Parlement fédéral a adopté la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, qui oblige l'organisme responsable à examiner le cas de chaque détenu fédéral qui demande sa libération. Toutefois, la protection de ce droit est suffisamment mise en doute pour qu'il soit opportun de modifier la loi en ce sens.

Une coutume bien établie veut que chacun ait le droit de présenter à la Couronne une pétition de droit pour obtenir un redressement, ou de lui soumettre toute question pour étude. Le citoyen ordinaire n'a aucun problème puisque sa liberté d'agir ne subit pas d'entrave. Mais pour un détenu, il n'en est pas ainsi: il n'est pas libre de se déplacer, son droit de communiquer n'a jamais été défini clairement; et rien ne peut empêcher les autorités des institutions de refuser ou de limiter sérieusement des droits qu'il peut avoir. En fait, on pourrait intercepter ses communications; intercepter délibérément ou négliger d'acheminer rapidement ses demandes. Voilà deux questions sérieuses qui risquent de passer inaperçues ou d'être impunément ignorées.

On peut aussi frustrer quelqu'un du droit de demander la libération conditionnelle en refusant de le renseigner sur la façon d'exercer ce droit. Les renseignements appropriés se

- ³Rapport Hugessen, p. 56.
- ⁴McGrath, W.T., *Report of the Alberta Penology Study*. Edmonton. Imprimeur de la Reine. 1968. (Rapport McGrath)
- Québec. Commission d'enquête sur l'administration de la Justice en matière criminelle et pénale au Québec. *La société face au crime*. Editeur officiel du Québec. 1968. (Rapport Pélissier)
- Barrington, R.W., *The Report of the New Brunswick Corrections Study Committee*. Ministère de la Justice du Nouveau Brunswick. 1969. (Rapport Barrington)
- Barrington, R.W., *The Report of the Prince Edward Island Corrections Committee*. Ministère de la Justice de l'Île-du-Prince-Édouard. 1971. (Rapport Barrington)
- Juinville, R., *Correction Services in the Northwest Territories*. Report of the Study Committee. Ministère du Développement social des Territoires du Nord-Ouest. 1971. (Rapport Juinville)
- Matheson, M.A., *Corrections Study Committee Report*. Ministère du Bien-être social de la Terre-Neuve. 1973. (Rapport Cousé)
- Cousé, K., *Report of the Newfoundland Corrections Study Committee*. Ministère de la Justice de Terre-Neuve. 1973. (Rapport Cousé)
- Matheson, M.A., *Task Force on Correctional Services and Facilities*. Summary. Ministère du Développement social. 1972.
- Manitoba. Ministère de la Santé et du Développement social. *The Rise of the Sparrow. A paper on Corrections in Manitoba*. Winnipeg. Imprimeur de la Reine. 1972.
- Matheson, M.A., *Task Force on Correctional Services and Facilities*. Summary. Ministère du Développement social. 1972.
- ⁵Délibérations du Comité. 8 mars 1972, p. 26.
- ⁶Délibérations du Comité. 14 juin 1973, p. 13.
- Délibérations du Comité. 16 et 17 décembre 1971, p. 47.
- ⁷Rapport Hugessen, pp. 17-20.
- ⁸Commission nationale des libérations conditionnelles. Rapports statistiques 1966-1971.
- ⁹Rapport Fauteux, p. 85.
- ¹⁰Rapport Ouimet, p. 365.
- ¹¹Rapport Hugessen, p. 61.

² Rapport Ounnnet, p. 365.

¹ Rapport Fautoux, p. 85.

Renvois

24. Le rôle du Service national des libérations conditionnelles et celui du Service pénitentiaire canadien dans l'élaboration et le contrôle des programmes de réinsertion sociale des détenus et dans la surveillance des libérés conditionnels, devraient être définis et coordonnés soigneusement. Que la coordination se fasse par l'intégration des deux services ou au moyen d'administrations distinctes et autonomes, nous attachons la plus haute importance à cette coordination des services visant les détenus.

23. Le Service national des libérations conditionnelles devrait être restructuré sur une base régionale correspondant à la réorganisation recommandée pour l'organisme fédéral responsable de la libération conditionnelle.

22. Le Service national des libérations conditionnelles devrait être tenu de par la loi d'assurer à l'organisme fédéral responsable de la libération conditionnelle des services d'enquête et de surveillance, soit directement, soit par accords conclus avec d'autres organismes publics ou privés. Une disposition législative analogue serait nécessaire pour assurer aux organismes provinciaux de libération conditionnelle des services d'enquête et de surveillance.

Recommandations

2) *Services de libération conditionnelle provinciaux*. Dans la plupart des provinces, des organismes de probation s'occupent de la collecte des renseignements et de la surveillance des libérés conditionnels, puisqu'ils jouent déjà un rôle semblable à l'égard des autres délinquants mis en liberté sous condition par les tribunaux. Quand une province ne s'est pas dotée d'un organisme de probation, elle en possède d'autres qui pourraient assumer sans trop de complications les fonctions d'un service de libération conditionnelle. Nous avons à l'esprit des services de bien-être social qui exercent un rôle semblable, en ce qu'ils recueillent des renseignements sur ceux qui demandent de l'aide et qu'ils restent en contact étroit et continu avec les assistés. Souvent, ce sont eux qui établissent le premier contact avec la famille d'un délinquant et qui connaissent bien sa situation. Un gouvernement provincial ne se trouverait donc pas empêché de constituer un organisme de libération conditionnelle par manque de moyens lui permettant de se renseigner sur un délinquant et d'assumer la surveillance du sujet. Les autorités provinciales pourraient aussi conclure avec des organismes privés des accords portant sur l'évaluation communautaire et la surveillance des libérés conditionnels. Par conséquent, point n'est besoin d'une réattribution compliquée des ressources.

de la libération conditionnelle.

contrat. Tout conflit ou refus de collaboration pourrait paralyser l'organisme responsable loi d'exercer ces deux fonctions, soit directement, soit par des agences privées liées par répondre à de meilleures normes, sur ce plan. La nouvelle structure devra être tenue par la à la fonction de surveillance et, quelle que soit la réorganisation mise en oeuvre, elle devra détenu, soient dûment préparés et contrôlés. Nous attachons aussi une grande importance

général. Quand les conditions le justifient, par exemple, une division régionale devrait comprendre des représentants des groupes autochtones. Tous les membres des divisions régionales devraient, dans la mesure du possible, avoir leurs racines dans la région où ils exerceraient leurs fonctions. Les membres d'un tribunal de libération conditionnelle devraient jouir d'une longue expérience, avoir une carrière bien établie, faire preuve de maturité et d'impartialité. Une fois mise sur pied, chaque division de l'organisme responsable de la libération conditionnelle devrait pouvoir faire appel à toute une série de spécialistes.

Recommandations

20. La composition des diverses divisions des organismes de libération conditionnelle ne devrait pas être rigoureusement prescrite par la loi mais leurs membres devraient être choisis d'après leur grande expérience, leurs connaissances en matière de justice pénale, leur maturité, leur impartialité et, dans la mesure du possible, ils devraient avoir leurs racines dans la région où ils exerceraient leurs fonctions. On devrait choisir des représentants parmi les groupes autochtones chaque fois que cela convient.

21. Le mandat des membres des différentes divisions devrait s'étendre à un nombre suffisant d'années pour qu'ils y trouvent un intérêt sur le plan professionnel. Le mandat pourrait être renouvelable.

Structure des services de libération conditionnelle

1) *Le Service national des libérations conditionnelles*. La restructuration de l'organisme fédéral responsable de la libération conditionnelle en diverses divisions régionales, qui rempliraient les fonctions que nous avons proposées, a de profondes répercussions sur le Service national des libérations conditionnelles. Lui aussi doit régionaliser ses services d'étude des cas et de surveillance. Notre recommandation visant l'indépendance des tribunaux de libération conditionnelle, qui retirerait à la Commission la direction du Service national, est un autre élément qui doit entrer en ligne de compte. Le Service deviendrait alors responsable de ses actes devant le ministre, par le biais de la structure ministérielle, sans l'apport de la Commission elle-même. Dans les dépositions reçues par notre Comité, on a parlé de l'intégration progressive du Service national des libérations conditionnelles et du Service pénitentiaire canadien à ce que l'on a appelé une "agence" de correction. Cette mesure transformerait radicalement la structure du service.

Si l'intégration des services s'effectue bientôt, comment faudrait-il organiser la nouvelle agence de correction si elle doit assurer les services d'étude des cas et de surveillance qu'exige le projet de restructuration d'un organisme indépendant de libération conditionnelle? Si l'intégration ne se fait pas et que le Service national des libérations conditionnelles demeure un organisme autonome, quelle devrait en être la structure? Il y a probablement autant de réponses à ces deux questions qu'il y a d'administrateurs.

Nous tenons à ce que la réorganisation du Service national des libérations conditionnelles (ou de la nouvelle agence de correction) réponde aux normes que nous proposons. La fonction d'étude des cas doit être organisée de telle sorte qu'on puisse s'assurer que les programmes de réinsertion sociale, élaborés pour convenir à chaque

b) établir des programmes de relations publiques et d'éducation sociale;

c) proposer des lignes de conduite et participer à la formulation des principes directeurs;

d) faire la collecte des données.

RÉUNIONS. Afin d'obtenir le degré d'uniformité souhaitable dans les activités des divisions régionales et de décider des lignes de conduite à adopter, le Comité estime qu'il ne suffit pas que seule la division centrale ait à juger de l'a-propos des propositions soumises et à coordonner la collecte des opinions exprimées à ce sujet. Les membres de la division centrale devraient acquiescer de l'expérience et continuer à s'intéresser aux décisions prises, s'ils étaient périodiquement affectés aux divisions régionales. Semblables affectations pourraient n'avoir d'autre but que celui de remplacer un absent, mais il faudrait y recourir délibérément si les occasions du genre étaient trop rares. Les membres de la division régionale devraient également acquiescer de l'expérience dans d'autres régions que la leur; ils devraient aussi siéger au tribunal de révision de la division centrale. Manifestement, ils ne devraient pas siéger en révision d'une décision à laquelle ils auraient initialement participé. Nous estimons encore qu'en plus de ces échanges, il conviendrait d'adopter la coutume de tenir régulièrement une assemblée annuelle ou, au besoin, des réunions plus fréquentes.

Recommandations

18. Les membres des divisions centrale et régionales devraient se réunir périodiquement pour discuter les lignes de conduite à adopter, et autres questions connexes.

19. Les divisions centrale et régionales devraient faire un échange de leurs membres pour de courtes périodes, afin de leur faire acquiescer de l'expérience et de leur ouvrir de nouveaux horizons.

Composition des organismes de libération conditionnelle

À notre avis, la plupart des membres d'un organisme de libération conditionnelle devraient, si possible, y être attachés à plein temps. Il se peut qu'on ait besoin de membres à temps partiel dans des cas d'urgence et pour de courtes périodes. L'un des critères de sélection des membres à temps partiel devrait être que, grâce à leur horaire normal assez flexible, ils puissent assumer leurs fonctions à bref délai.

Le rapport Fauteux, après avoir fixé les qualités générales requises des membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles, fait des suggestions précises au sujet de la composition de la Commission.⁹ Le comité Ouimet recommande pour sa part que la Commission nationale des libérations conditionnelles se compose de représentants "de diverses disciplines dont les fonctions cadrent avec les siennes".¹⁰ Le rapport Hugessen adopte une position différente et suggère une composition plus rigide. Il propose que des représentants de disciplines et de professions qu'il précise en fassent partie et que chaque commission comprenne un représentant de chacune des catégories qu'il énumère.¹¹ À notre avis, le choix des membres de l'organisme de la libération conditionnelle ne devrait pas s'inscrire dans un cadre rigide fixé par la loi. Les exigences devraient être d'ordre plus

Recommandation

16. La division centrale de l'organisme de libération conditionnelle devrait remplir les fonctions suivantes:

a) réviser les décisions rendues par chaque division régionale;

b) coordonner les programmes de relations publiques et d'éducation sociale;

c) proposer des lignes de conduite et coordonner la formulation des principes directeurs;

d) surveiller les activités des divisions régionales et maintenir le contact avec elles;

e) recueillir et coordonner les données.

2) *Divisions régionales.* Fondamentalement, les divisions régionales sont nécessaires pour familiariser le candidat à la liberté conditionnelle avec la manière de procéder des responsables et pour garantir que la décision prise par une division régionale soit revue par la division centrale, sans que les mêmes décisionnaires se prononcent deux fois sur le même cas. Nous tenons à l'équité absolue de ce processus. Nous considérons que chaque division régionale doit avoir compétence absolue dans tous les cas de libération conditionnelle de sa propre région. Il ne conviendrait pas qu'elle en soit privée. Si certaines catégories de cas: délinquants dangereux, meurtriers, psychopathes sexuels dangereux, relevaient de la division centrale, le système n'offrirait pas d'autre possibilité de faire réviser de tels cas. La protection indispensable contre les décisions fantaisistes ou imprudentes d'une division régionale est assurée par le mécanisme de révision et par celui de surveillance et d'information qu'il faut créer.

Les divisions régionales ont elles aussi un rôle à jouer dans les relations publiques, l'éducation sociale, la formulation de principes directeurs et la collecte des données. Si certains programmes d'éducation sociale sont d'une portée si universelle qu'ils devraient être élaborés par la division centrale, il en est d'autres, d'une portée plus régionale, dont la réalisation devrait incomber à la division régionale. Dans la formulation des principes directeurs, nous pensons que les divisions régionales pourront constater des situations et des pratiques dont l'étude, et peut-être l'adoption par d'autres éléments, s'imposera. D'après nous, les divisions régionales auraient donc la un rôle à jouer dans la conception de nouvelles lignes d'action. Celles-ci devraient être soumises à l'administration centrale qui se chargerait de les faire étudier par d'autres divisions, avant de les adopter ou de les rejeter. La collecte des données constitue une fonction essentielle du système et il faut exiger que les divisions régionales fournissent des renseignements. Leur abstention risquerait de paralyser tout le système.

Recommandation

17. Les divisions régionales de l'organisme de libération conditionnelle devraient remplir les fonctions suivantes:

a) décider des demandes de libération conditionnelle, temporaire ou autre, de la suspension, de la révocation et autres façons de mettre un terme à la libération conditionnelle;

un organisme responsable de la libération conditionnelle, composé de cinq membres à temps partiel, suffirait probablement à la tâche.

Pour les provinces dont la population carcérale est plus forte, il s'agirait d'adapter le nombre de membres à temps partiel et à plein temps au volume de cas à étudier. Dans celles où il y a beaucoup de détenus, l'organisme de libération conditionnelle se composerait de membres à plein temps. La structure serait semblable à celle de l'organisme fédéral responsable, c'est-à-dire une division centrale et un nombre approprié de divisions régionales.

Recommandations

12. La division centrale et chaque division régionale de l'organisme fédéral de libération conditionnelle ne devraient pas comprendre moins de 5 ni plus de 9 membres.
13. Un membre de la division centrale de l'organisme de libération conditionnelle devrait en être nommé président, et être l'administrateur en chef de tout l'organisme.
14. Un membre de chaque division régionale de l'organisme fédéral de libération conditionnelle devrait être nommé président de cette division, à toutes fins administratives.
15. La structure des organismes provinciaux de libération conditionnelle devrait, autant que possible, se modeler sur celle de l'organisme fédéral de libération conditionnelle.

Organismes de libération conditionnelle — Fonctions

1) *Division centrale.* Dans l'idée que nous faisons des organismes de libération conditionnelle, il nous paraît nécessaire d'avoir un élément central chargé des questions autres que celles qui relèvent des cinq éléments régionaux. Nous expliquons dans les chapitres suivants comment se dérouleraient les audiences relatives aux demandes de libération conditionnelle, la procédure de révision et autres questions du même genre se rapportant aux fonctions de divers éléments des organismes responsables. Dans notre optique, la division centrale devrait être chargée de l'examen de certaines décisions prises par les divisions régionales. Les autres fonctions sont surtout celles qu'il faut centraliser et intégrer pour plus d'efficacité: surveillance des activités des divisions régionales et intercommunication avec elles; éducation coordonnée du grand public; coordination de l'énoncé des principes directeurs et collecte des données. Les divisions régionales ne peuvent fonctionner isolément sans risquer de créer des disparités, même en se conformant à des normes communes. En conséquence, la division centrale doit travailler en collaboration constante avec la division régionale, notamment: faire des échanges de membres, à titre temporaire; tenir chaque division au courant de l'activité des autres; répartir les attributions en matière de relations extérieures suivant les besoins des régions; demander la participation des divisions en matière de lignes de conduite à adopter, etc. La valeur et la crédibilité de la division centrale sera fonction de ses rapports étroits avec les divisions régionales. Celles-ci agiront également avec d'autant plus d'efficacité et de crédibilité qu'elles seront plus au courant de ce qui se passe dans les autres divisions. Il faut maintenir un certain degré d'uniformité, tant au moyen de normes prescrites par la loi que par l'action de la division centrale.

décider du bien-fondé d'accorder la liberté conditionnelle dans moins de 20 cas seulement au cours de chacune des six dernières années pour lesquelles la Commission nationale des libérations conditionnelles possède des statistiques.⁸ Sous le régime proposé au chapitre VI, nous nous attendrions à retrouver beaucoup plus de demandes de libérations conditionnelles que sous le régime actuel, mais les données statistiques existantes ne permettent pas d'en préciser le nombre. En 1969, voici les condamnations prononcées contre ceux qui, dans l'Île-du-Prince-Edouard, furent reconnus coupables d'actes criminels:

Tableau I
 Sentences infligées aux personnes reconnues coupables d'actes criminels,
 Île-du-Prince-Edouard, 1969

Sentence	Nombre
Suris sans probation	16
Suris avec probation	19
Amende	70
Prison (moins d'un mois)	4
Prison (de 1 à 2 mois)	4
Prison (de 2 à 3 mois)	2
Prison (de 3 à 6 mois)	13
Prison (6 mois et plus)	9
Pénitencier (de 2 ans à moins de 5)	15
Total	152

Source: Statistique Canada. *Statistique de la criminalité, 1969*. Cat. 85-201.

Il y a eu 370 cas d'emprisonnement à la suite de condamnations pour délits punissables sur déclaration sommaire de culpabilité. Mais ce chiffre ne représente pas le nombre réel de condamnés puisque certains peuvent l'avoir été plus d'une fois. On sait cependant que 364 de ces condamnations découlaient d'accusations d'ivresse qui n'entraînèrent qu'une très courte période de détention (quelques semaines ou même quelques jours) pour un nombre inconnu de détenus. En tout cas, le chiffre est peu considérable et la tâche des responsables de la libération conditionnelle le serait aussi (peut-être pas plus de cinq ou six cas par mois). Chacun des deux membres à temps partiel qu'il faudrait affecter à cette tâche aurait probablement besoin de consacrer moins d'une journée à l'étude des dossiers et à peu près le même temps à l'audition des demandes de libération. Il se trouve assurément des personnes qui consentiraient à remplir cette fonction contre une rémunération acceptable et le remboursement de leurs frais. Il serait possible de nommer à l'organisme responsable des libérations conditionnelles un nombre suffisant de membres à temps partiel pour constituer le tribunal de libération conditionnelle qui se prononcerait sur les demandes initiales et, le cas échéant, réviserait la décision prise. Les deux membres requis pour l'entrevue du candidat à la libération conditionnelle ne doivent pas être les mêmes que ceux qui siègeraient en révision de la décision, le cas échéant. Par conséquent,

des calculs en vue du régime qu'il proposait. Ces calculs ne sauraient s'appliquer au régime conditionnelles par les commissions régionales, etc. Il a reconnu qu'une organisation rationnelle est difficile et ses conclusions demeurent provisoires.⁷

Nos propositions se fondent par contre sur le transfert aux provinces de la responsabilité de libérer sous condition les détenus qui relèvent de la juridiction provinciale et sur la formation de six divisions régionales qui décideraient du sort de ceux qui relèvent de la juridiction fédérale. À notre avis, au moins cinq membres à plein temps du tribunal de libération conditionnelle dans une division régionale donnée pourraient cumuler les connaissances et la sagesse nécessaires pour prendre des décisions en tous genres. On pourrait assurer la protection voulue contre les décisions "indésirables" par des mécanismes de révision et de surveillance. Vu que certaines divisions régionales auraient peine à assumer leurs responsabilités avec cinq membres seulement, il faudra prévoir la nomination de neuf membres à plein temps.

La division centrale aura également besoin d'au moins cinq membres à plein temps. L'expérience, appuyée sur des études portant sur une période donnée, permettra d'établir si cinq membres suffisent. La division centrale, se conformant aux règles pratiques qu'elle établira, fera le tri des demandes de révision et rejettera celles qui sont peu sérieuses ou qui n'ont aucune valeur. Même si nous ne prévoyons pas la nécessité de plus de cinq membres, nous croyons qu'il serait bon de prendre des dispositions qui permettent la nomination d'au moins quatre autres membres.

Il est impossible de prévoir le volume de travail; nous pensons donc qu'il faudrait insérer dans la loi des dispositions visant la nomination de membres à temps partiel qui travailleraient, au besoin, pendant de courtes périodes. Le système deviendrait ainsi assez souple pour répondre aux fluctuations du volume de travail. Ces membres à temps partiel pourraient de plus servir à remplacer les membres à plein temps malades, en congé ou en déplacement officiel. Ils devraient être nommés pour une période assez longue pour acquérir de l'expérience et rapporter le maximum d'avantages à la société en général et aux professions dont ils font partie. La rémunération d'un membre à temps partiel serait assurément moindre que celle d'un membre à plein temps, lequel n'aurait pas suffisamment à faire. Ce serait peut-être aussi la seule manière d'assurer la participation et l'information du grand public. Enfin, il faudrait s'assurer que les membres à temps partiel étudient tout à loisir les dossiers de cas individuels, un avantage que n'ont pas les membres à plein temps.

2) *Organismes provinciaux responsables de la libération conditionnelle.* Selon nous, la structure de ces organismes devrait se modeler sur celle qui est proposée pour les organismes fédéraux correspondants. Peut-on justifier des structures aussi "complexes" pour de petites juridictions provinciales? En principe, nous estimons que oui. En pratique, il y aurait lieu de les adapter au volume de travail. Dans une province dont les pénitenciers renferment peu de détenus, l'Île-du-Prince-Édouard par exemple, il a fallu

Nous croyons que la structure de l'organisme fédéral de libération conditionnelle devrait s'adapter à l'organisation administrative des institutions. Comme le Service pénitentiaire canadien est divisé en cinq régions, l'organisme responsable de la libération conditionnelle devrait également, à notre avis, se composer de cinq éléments, en plus d'un organisme central.

Recommandations

9. L'administration fédérale devrait assurer le fonctionnement d'un organisme de libération conditionnelle responsable des détenus condamnés à l'emprisonnement dans les établissements fédéraux.
10. Le pouvoir d'accorder la libération conditionnelle aux détenus emprisonnés dans les établissements provinciaux devrait être remis aux gouvernements provinciaux.
11. L'organisme fédéral de libération conditionnelle devrait se composer d'une division centrale et de divisions régionales correspondant aux bureaux régionaux du Service pénitentiaire canadien, l'ensemble ne constituant qu'une seule et même commission.

ACCORDS. Au cours des dernières années, les gouvernements fédéral et provinciaux ont conclu des accords relatifs aux services correctionnels et il est possible que d'autres du même genre interviennent à l'avenir. Il s'ensuit que des prisonniers provinciaux peuvent être détenus dans un établissement fédéral ou des détenus fédéraux, dans un établissement provincial. Nous estimons que les gouvernements qui concluent de tels accords devraient demeurer responsables de la libération conditionnelle de leurs propres détenus. Les bureaux provinciaux de libération conditionnelle seraient structurés de façon à décider des cas de courtes peines et l'organisme fédéral, des cas de longues peines.

Plan d'organisation

1) *L'organisme fédéral responsable de la libération conditionnelle*. La structure de l'organisme fédéral responsable que propose le Comité a été partiellement exposée ci-dessus, à propos de la régionalisation. D'après notre conception, les six divisions (cinq régionales et une centrale) constitueraient un seul et unique tribunal de libération conditionnelle, dont tous les membres jouiraient d'un statut égal en tous points, à l'exception de celui qui serait nommé pour assumer les fonctions supplémentaires de président. Toutes les divisions seraient placées sous la direction du président qui serait chargé du rayonnement des commissions de la division centrale et, de façon générale, de celui des commissions des divisions régionales. Ensuite, chacune de celles-ci serait dirigée dans ses activités quotidiennes par un président régional, sous réserve des demandes de travail à long terme que peut faire le président de la division centrale. Il n'est pas dans notre intention de déterminer en détail les besoins administratifs. Mais le président de l'organisme fédéral des libérations conditionnelles devra assurément déléguer certaines fonctions administratives aux présidents régionaux.

Nous ne pouvons prévoir avec exactitude le volume des dossiers étudiés par les divisions régionales et la division centrale et, par conséquent, nous ne pouvons déterminer le nombre d'agents nécessaires à l'administration de la loi sur la libération conditionnelle dans le régime fédéral. Le groupe d'étude Hugessen a examiné cette question et il a fait

provinciales. Une autre incohérence plus grave survient lorsque les autorités provinciales sont chargées de garder un détenu, de l'habiller, de le nourrir, d'observer son comportement, de lui fournir orientation, formation et traitement, sans avoir le droit de le libérer conditionnellement. Nous estimons donc nécessaire une nouvelle répartition des pouvoirs de décision en matière de libération conditionnelle.

Recommandation

8. Il faudrait confier à des responsables régionaux le pouvoir de décider en matière de libération conditionnelle.

Il y a plusieurs façons de mener à bien cette réorganisation et elles s'inspirent toutes de trois modèles:

- Etablissement de plusieurs éléments d'un organisme fédéral élargi, pour répondre aux besoins de tous les détenus des établissements fédéraux et provinciaux.
- Attribution aux autorités provinciales de la responsabilité des décisions en matière de libération conditionnelle pour tous les détenus des établissements fédéraux et provinciaux.
- Subdivision d'un organisme fédéral élargi en un nombre relativement restreint d'éléments, et attribution aux gouvernements provinciaux de la responsabilité d'accorder la libération conditionnelle aux détenus des établissements provinciaux.

Nous rejetons les deux premiers modèles, car ils ne remplissent pas les conditions posées dans nos hypothèses fondamentales. Le premier conduirait à l'incohérence, parce que l'autorité provinciale qui détient le prisonnier n'aurait pas la compétence voulue pour le libérer sous condition. Rien ne garantirait la continuité du traitement du détenu, même si des promesses de collaboration étaient échangées entre deux organismes indépendants, responsables à deux paliers différents de gouvernement.⁵ Nous rejetons la deuxième solution pour les mêmes raisons, étant donné qu'elle ne fait qu'inverser la proposition. Nous pensons que le troisième choix offre la structure administrative la plus cohérente parce que, dans le cadre constitutionnel actuel, il répond le mieux possible aux hypothèses que nous avons formulées d'après notre conception de la libération conditionnelle.

Il existe une autre justification au dispositif prévoyant que chaque niveau de gouvernement assurerait sa propre administration des libérations conditionnelles. À l'heure actuelle, le Service national des libérations conditionnelles aide les organismes provinciaux de correction en interviewant les détenus, en obtenant des rapports de divers organismes et en exerçant la surveillance des détenus libérés sous condition des établissements provinciaux. Mais la situation évolue. Le Service pénitentiaire canadien et le Service national des libérations conditionnelles sont en voie d'être fusionnés en un seul organisme correctionnel.⁶ Le Service national des libérations conditionnelles peut, de ce fait, cesser d'être un agent libre. Sa principale responsabilité s'exercerait envers les détenus des institutions fédérales, comme il le faudrait probablement si l'on veut en arriver à coordonner le programme de resocialisation de chaque détenu. Les provinces devraient donc établir leurs propres organismes de libération conditionnelle et assurer par leurs propres moyens des services de préparation des cas et de surveillance.

l'être.⁴ Presque tous les rapports conviennent qu'il faudrait instaurer dans chaque province un régime de libération conditionnelle, responsable de tous les délinquants détenus dans ses établissements. Toutefois, les rapports provenant de l'Île-du-Prince-Edouard et de Terre-Neuve rejettent ce point de vue.

Les principes fondamentaux du présent rapport nous portent également à conclure à la nécessité de restructurer le régime de libération conditionnelle. Il est indispensable que cette réorganisation respecte les trois thèses fondamentales exposées au chapitre II.

1) *La protection de la société.* Un régime de libération conditionnelle peut arriver à assurer une certaine protection à la société en contrôlant les délinquants qui sont sous sa surveillance et en aidant ceux qui en ont besoin à réintégrer la collectivité. Il s'ensuit que plus nombreuses sont les localités englobées dans le régime de libération conditionnelle, plus celui-ci est efficace. En matière de surveillance, le Service des libérations conditionnelles fonctionne à présent dans près de 34 localités au Canada. En réalité, grâce à l'appui d'autres organismes publics et privés, il en dessert beaucoup plus.

La nécessité d'un réaménagement découle aussi des exigences du mécanisme de décision. Nous croyons que les responsables de la libération conditionnelle doivent, autant que possible, se tenir au fait de la situation locale afin de juger quel est le meilleur moment pour libérer un délinquant, tout en assurant une protection maximale à la collectivité. Des visites occasionnelles ou même régulières ne permettent pas à un organisme éloigné de maintenir le contact étroit qui est indispensable.

2) *L'équité.* Tous les délinquants relevant de l'organisme de libération conditionnelle doivent être traités de la même façon équitable. Les détenus des pénitenciers fédéraux ne doivent pas plus que ceux des prisons provinciales avoir le droit de faire examiner leur dossier automatiquement ou d'obtenir des entrevues personnelles avec les responsables de la libération. Tous doivent avoir les mêmes chances. Mais le principe d'équité va encore plus loin. Il exige des contacts entre les responsables et les détenus que leurs décisions visent. Il ne faudrait pas non plus s'en tenir à une rencontre de pure forme, mais à une rencontre assujettie à des règles. Il est clair que si le nombre des responsables au sein de l'organisme fédéral de libération conditionnelle n'est pas sensiblement augmenté, de telles rencontres réglementées avec les candidats des établissements provinciaux sont impossibles.

L'équité exige aussi que les décisions prises au sujet d'un détenu le soient par les autorités qui, indépendamment de tout contrat, sont responsables de sa détention. Ainsi, les autorités provinciales seraient responsables des détenus incarcérés dans leurs établissements. À notre avis, il faut adapter le régime de libération conditionnelle en conséquence.

3) *La cohérence.* Le régime actuel de libération conditionnelle manque de cohérence, sauf pour ce qui est de la responsabilité des décisions qui incombent presque entièrement à un organisme central. Même s'il en résulte une certaine logique dans la manière d'agir, il subsiste des exceptions. La Commission nationale des libérations conditionnelles n'a pas compétence exclusive sur les délinquants condamnés à des peines de durée déterminée et de durée indéterminée en Colombie-Britannique et en Ontario et à moins que les provinces n'aient consenti à renoncer à leur juridiction, la Commission ne peut libérer sous condition les détenus condamnés pour infractions aux lois

conditionnelle doivent par conséquent être organisés de façon à pouvoir respecter les impératifs de temps. À notre avis, l'autonomie du tribunal de libération conditionnelle est une condition préalable et la loi devrait la reconnaître explicitement.

Recommandation

7. La Loi devrait reconnaître explicitement l'autonomie des tribunaux de libération conditionnelle dans leur juridiction respective.

Régionalisation

Comme nous l'avons déjà signalé dans ce rapport, les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles ont accordé, pendant une brève période, des entrevues aux candidats à la libération. On a mis fin à cette expérience parce qu'elle devenait trop épuisante pour les commissaires. Il s'en est suivi une très forte centralisation du régime de libération conditionnelle, toutes les décisions étant maintenant prises à Ottawa. Les commissaires ne voient pas le candidat et celui-ci n'a pas vraiment la possibilité de faire valoir les raisons pour lesquelles ils devraient faire droit à sa demande. Le candidat expose sa requête par écrit, ordinairement en remplissant une formule réglementaire, mais il n'a pas l'occasion de discuter directement avec les responsables de ce qu'il peut et ne peut pas faire. Ceux qui le représentent ne peuvent généralement s'exprimer que par écrit. Le seul recours accessible au requérant est une entrevue avec un agent de libération conditionnelle qui en fait rapport par écrit aux responsables. Le Comité trouve cette situation insatisfaisante. Il pense que les responsables devraient être en relation directe avec les candidats à la libération et que la structure administrative de la libération conditionnelle devrait s'y prêter. Puisque ce n'est pas possible dans le régime actuel, hautement centralisé et dirigé par une poignée de responsables, nous estimons qu'une réorganisation s'impose.

Tous les détenus des pénitenciers et ceux qui, dans les établissements provinciaux, purgent des peines pour avoir enfreint des lois fédérales, relèvent actuellement de l'organisme fédéral de libération conditionnelle. Les autorités fédérales n'ont pas compétence dans le cas de délinquants détenus dans des établissements provinciaux pour infractions aux lois provinciales, ni dans celui des jeunes délinquants inculpés sous le régime de la *Loi sur les jeunes délinquants*. La population carcérale est disséminée un peu partout au Canada dans plus de deux cents établissements, dont les trois quarts environ relèvent des provinces. Les gouvernements provinciaux abritent dans leurs prisons environ 20,000 détenus incarcérés au Canada. Tous ceux qui veulent obtenir une libération conditionnelle (à l'exception, jusqu'à un certain point, des détenus condamnés à l'emprisonnement pour une période déterminée et une période indéterminée, en Colombie-Britannique et en Ontario) doivent compter sur la Commission de neuf membres qui siège à Ottawa. Qu'elles reçoivent 15,000 ou seulement 1,000 ou 2,000 demandes de libération conditionnelle, ces neuf personnes ne peuvent manifestement pas se rendre dans tous les établissements du Canada afin d'y entendre les candidats expliquer leur point de vue, leurs projets et leurs espoirs.

Depuis 1968, on a effectué neuf études portant sur la justice pénale et (ou) les services de correction dans les provinces. Ces études sont publiées ou sont en voie de

LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE DE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Nature des tribunaux de libération conditionnelle

Le comité Fautoux a recommandé, en 1956, que la compétence administrative en matière de libération conditionnelle soit confiée à un organisme quasi judiciaire plutôt qu'à un ministre de la Couronne.¹ Il estimait que les organismes de libération conditionnelle ne devaient être soumis à aucune pression et devaient jouir d'une autonomie complète. Ayant étudié les activités de la Commission nationale des libérations conditionnelles, le comité Ouimet a réaffirmé, en 1969, la nécessité de son autonomie, afin qu'elle soit libérée "de toute possibilité d'intervention ministérielle dans les fonctions de la Commission ou de ses membres".² Il a également réaffirmé le caractère quasi judiciaire des fonctions de la Commission et a recommandé qu'elle forme des équipes de trois membres, chargées d'aller dans les institutions rencontrer les candidats, de statuer sur la libération et de motiver leurs décisions. Le comité Ouimet reconnaissait ainsi la nécessité de rapports plus étroits entre les responsables de la libération conditionnelle et les candidats.

Les propositions du groupe d'étude Hugessen vont plus loin. Elles préconisent l'établissement d'un système complètement décentralisé, composé de commissions locales et régionales, qui soient des tribunaux investis de pouvoirs quasi judiciaires et assujettis au droit de surveillance des cours de justice.³

Nous souscrivons au principe de l'autonomie des tribunaux de libération conditionnelle. Ils devraient être soustraits aux pressions, d'où qu'elles viennent, et à notre avis, libérés de la responsabilité administrative du Service national des libérations conditionnelles. La loi devrait préciser que leurs décisions sont irrévocables et sans appel devant les cours de justice.

Nous souhaitons voir d'autres caractéristiques s'attacher aux tribunaux de libération conditionnelle: efficacité, spécialisation, procédés équitables. Aux chapitres VI à XI, le Comité propose un modèle d'exercice du pouvoir décisionnel qui, croyons-nous, cadre bien avec le principe d'équité. Il fait ressortir la nécessité d'une certaine spécialisation. On ne s'attend pas (et il ne le faudrait pas) à ce que les tribunaux ordinaires possèdent des connaissances aussi spécialisées. Par conséquent, nous avons rejeté les recommandations préconisant de leur transférer le pouvoir de décision en matière de libération conditionnelle.

Les tribunaux de libération conditionnelle doivent être en mesure de prendre des décisions rapides. Ils doivent respecter les délais impartis par la loi et ne pas laisser en souffrance des quantités de dossiers. Les décisions ne peuvent pas souffrir de retard comme les procès, parce que la durée de la peine impose des limites au temps consacré à la décision. Si la peine imposée dans un cas donné est d'un an d'emprisonnement, elle ne peut se prolonger jusqu'à deux ans parce que l'autorité responsable ne peut pas respecter la date d'admissibilité à la libération. Pour être efficaces, les tribunaux de libération

²Rapport Ouimet, p.379.

¹Rapport Fauteux, p.65.

Renvois

6. Les dispositions actuelles de la *Loi sur les pénitenciers* et de la *Loi sur les prisons et maisons de correction* visant les réductions de peine, statutaire et méritée, devraient être abrogées.

Recommandation

conduite du détenu, mais plutôt à punir ses infractions au règlement. On pourrait dire plus justement que c'est davantage une menace qu'un stimulant.

La réduction statutaire de peine, considérée comme un encouragement à se bien conduire en prison pour mériter une récompense, est une notion contestable. On pourrait en déduire que les critères de comportement retenus par l'institution ont priorité sur ceux de la collectivité. Au lieu de s'orienter vers une réinsertion dans la société grâce à un programme correctionnel, le détenu s'institutionnalise, ce qui lui rend plus difficile la transition de l'incarcération à la liberté. De même, pour la réduction de peine méritée, nous croyons que "s'adonner assidûment (à un programme)" peut être une manifestation de bonne conduite en prison mais n'a pas nécessairement une influence sur l'avenir du détenu.

Il est douteux que les mécanismes de réduction de peine soient utiles en tant que menace. On ne dispose d'aucunes données indiquant dans quelle mesure les détenus perdent une partie de leur réduction statutaire de peine. Mais, au cours des réunions que les mandataires du Comité ont tenues dans tout le Canada avec des membres du personnel des pénitenciers et des agents de libération conditionnelle, l'opinion la plus courante était que la plupart des détenus, même s'ils sont déchus d'une partie de leur réduction de peine durant l'incarcération, voient porter à leur crédit la plus grande partie de cette réduction lorsqu'on les remet en liberté. Même si leur réduction de peine est partiellement frappée de déchéance, elle est rétablie avant la date d'élargissement fixée au moment de l'incarcération. Par conséquent, il est improbable que la réduction de peine représente un stimulant à la bonne conduite, ou une menace à la mauvaise en institution. Le recours à cette mesure comme moyen d'assurer la discipline est contestable.

Il est difficile aussi de justifier une procédure qui modifie aussi radicalement la peine initiale infligée par le tribunal, surtout si elle devient presque automatique et ne semble d'aucune utilité. En fait, il est possible qu'elle ait le fâcheux effet de creuser un fossé entre le pouvoir judiciaire et le système correctionnel. Faute de raisons valables à l'encontre, le jugement initial du tribunal doit être respecté. Comme tel, le mécanisme de réduction de peine n'a aucune influence sur un programme correctionnel et ne constitue pas une méthode rationnelle de libération.

En résumé, le Comité est d'avis que :

- La procédure de réduction de peine, dans la mesure où le détenu est touché par la disposition relative à la surveillance obligatoire, ne cadre pas avec le principe d'équité dont s'inspire le Comité, puisque tous les détenus ne sont pas traités de la même façon.
- Les concepts de réduction de peine et de surveillance obligatoire sont incompatibles.

- Normalement, les détenus ne devraient pas être libérés inconditionnellement avant l'expiration légitime des peines infligées par le tribunal.

- Le système de réduction de peine est compliqué, lent et de peu de valeur puisqu'il n'est pas prouvé qu'il soit un mécanisme utile au maintien de la discipline dans les établissements pénitentiaires et puisqu'il contribue à diviser le système de justice pénale.

Le rapport Ouimet attirait de nouveau l'attention sur ce problème lorsqu'il a recommandé en 1969 que "les mêmes dispositions de réduction de peine s'appliquent aux détenus des prisons fédérales et des prisons provinciales".² La *Loi sur les prisons et les maisons de correction* fut modifiée la même année afin de prévoir pour les détenus des institutions provinciales des réductions de peines similaires à celles qu'accordait aux prisonniers des pénitenciers fédéraux la *Loi sur les pénitenciers*. Mais l'article 15(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* a été modifié, en même temps, pour

prévoir que :

Lorsqu'un détenu a qui la libération conditionnelle n'a pas été accordée est mis en liberté avant l'expiration de sa sentence en conformité de la loi, à la suite d'une réduction de peine, incluant une réduction méritée et que la période de cette réduction excède soixante jours, il doit, nonobstant toute autre loi, être assujéti à une surveillance obligatoire commençant dès sa mise en liberté et se poursuivant pendant la durée de cette réduction de peine.

Cette modification ne s'applique qu'aux détenus des pénitenciers et a pour effet de rétablir l'inégalité dans les procédures de réduction de peine. Par exemple, un détenu d'une prison provinciale, qui purge une peine de deux ans moins un jour, sera inconditionnellement élargi après avoir passé en détention 490 jours de sa peine de 719 jours, si lui ont été accordées toutes ses réductions de peine, méritée et statutaire, représentant un total de 229 jours. Un détenu qui est condamné à un jour de plus et qui est donc incarcéré dans un pénitencier fédéral y restera 490 jours, si on lui accorde toute sa réduction de peine, mais sa mise en liberté sera conditionnelle. Pendant 229 jours, il demeurera sous la surveillance du Service national des libérations conditionnelles et sera soumis aux mêmes conditions qu'un libéré conditionnel ordinaire, c'est-à-dire qu'il sera encore assujéti à la suspension, à la révocation et à la déchéance de sa libération. Si celle-ci est révoquée ou frappée de déchéance, il devra purger à nouveau le temps qui correspond à sa réduction de peine.

Nous considérons comme inacceptable toute procédure qui sans raison valable établit une distinction entre les diverses catégories de détenus, car ce n'est pas conforme au principe de l'équité. Tous les détenus, quelle que soit la durée de leur peine, ou l'établissement dans lequel ils sont incarcérés, doivent être traités de la même façon.

Le Comité ne voit pas dans la disposition prévoyant la surveillance obligatoire de tous les détenus une solution au problème de la réduction de peine. Le conflit demeure entre l'octroi de la réduction de peine et la surveillance pendant laquelle, en réalité, la garde du sujet ne fait que se poursuivre. Le régime est incohérent si, d'une part, une loi accorde "une réduction de peine pour bonne conduite" et si, d'autre part, une loi exige que le détenu soit, pendant la même période, assujéti à la surveillance obligatoire. Outre qu'elle est inéquitable, la réduction de peine modifie sensiblement la peine infligée par le tribunal. Mériter une réduction de peine pour bonne conduite en détention et efforts soutenus au travail peut constituer un stimulant et, théoriquement, avoir une certaine valeur. Toutefois, là où auparavant la réduction statutaire de peine encourageait la bonne conduite en prison, elle est maintenant accordée automatiquement à tous les détenus dès leur incarcération. Ce n'est plus quelque chose qu'ils doivent gagner mais plutôt une chose qu'ils sont susceptibles de perdre s'ils ne répondent pas à ce qu'attend d'eux l'institution. Par conséquent, le régime ne consiste pas à récompenser la bonne

LA RÉDUCTION DE PEINE

CHAPITRE IV

Au chapitre I a été étudié le rapport qui existe entre le régime des libérations conditionnelles et les mécanismes de réduction de peine prévus par la *Loi sur les pénitenciers* et la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*. Les dispositions législatives visant la surveillance obligatoire, en particulier celles de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, ont provoqué une sérieuse remise en question de la réduction de peine.

La pratique de la réduction de peine a, dans le passé, donné lieu à des injustices dans le traitement des détenus. Avant 1959, un détenu d'un pénitencier fédéral obtenait, en raison de sa bonne conduite et de son application au travail, une réduction statutaire de peine d'au plus six jours par mois, jusqu'à ce qu'il ait ainsi accumulé 72 jours. Après 1959, il pouvait mériter jusqu'à dix jours de réduction par mois. Cependant, dans les institutions provinciales déclarées "prisons améliorées" par le gouverneur en conseil, les détenus n'obtenaient pas plus de cinq jours de réduction statutaire de peine par mois pour bonne conduite et application au travail et les détenus des institutions non déclarées "améliorées" ne bénéficiaient d'aucune réduction.

Des injustices ont été relevées, avant 1959, entre les régimes fédéral et provinciaux. Le détenu fédéral condamné à une peine de deux ans pouvait purger, en fait, une peine plus brève que le détenu d'une institution provinciale si chacun obtenait les réductions de peine possibles. Le détenu provincial purgeait environ deux mois de plus. Aussi, simplement en raison de la nature de l'établissement dans lequel ils étaient incarcérés, certains détenus ne bénéficiaient d'aucune réduction et devaient purger toute la peine imposée par le tribunal.

Le comité Fautoux a reconnu les défauts du régime: "Le but qu'il faut viser, c'est d'établir un mode plus uniforme et plus pratique de remise statutaire qui ferait disparaître les anomalies et les injustices."¹

En 1961, les articles 22(1) et 24(1) de la *Loi sur les pénitenciers* furent modifiés pour assurer à un détenu une réduction statutaire, "à titre de remise de peine sous réserve de bonne conduite", équivalant au quart de sa peine et la réduction méritée de trois jours pour chaque mois civil "durant lequel il s'est adonné assidûment . . . au programme du pénitencier". La *Loi sur les prisons et les maisons de correction* n'a pas été modifiée à ce moment-là, de sorte que s'est perpétuée l'injustice dans la façon de traiter les détenus fédéraux et les détenus provinciaux. En fait, le détenu fédéral purgeant une peine de deux ans pouvait être libéré après environ seize mois, alors que le détenu provincial purgeant une peine de deux ans moins un jour ne pouvait être libéré avant vingt-et-un mois.

- 28 États-Unis. National Commission on Reform of Federal Criminal Laws. *Working Papers*. Vol. II. Washington. U.S. Government Printing Office. 1970. p. 1281.
- 29 Délibérations du Comité. 27 avril 1972. p. 26.
- 30 Hogarth, J., *Sentencing as a Human Process*. Toronto. University of Toronto Press. 1971. p. 176.
- 31 États-Unis. *Study Draft* . . . p. 273.
- 32 États-Unis. *Study Draft* . . . pp. 273-274.
- 33 *Code criminel* Article 664(2)b).
- 34 *Code criminel*. Article 666(1).
- 35 Délibérations du Comité. 13 mars 1973 (fascicule n° 5). p. 36.
- 36 Nations Unies. Département des questions sociales. *La sentence indéterminée*. New York. 1953. Rapport Fauteux. p. 24.

⁸ Mewett, A.W., "Editorial: The Judicial Determination of Punishment", *The Criminal Law Quarterly*, Vol. 15, No 2, 1973, pp. 97-98.

⁹ MacLeod, A.J., "If a Penologist was the Sentencing Judge", *Canadian Bar Journal*, Vol. 9, 1966, p. 28.

¹⁰ MacLeod, A.J., "If a Penologist . . ." p. 29.

¹¹ Délibérations du Comité, 15 juin 1972, 28 juin 1972, 13 mars 1973 (fascicule n° 5), 10 avril 1973. Mémoires nos 10, 38, 61, 72, 73.

¹² Rapport Archambault, p. 251.

¹³ Rapport Fautoux, p. 74.

¹⁴ Rapport Ouimet, p. 199.

¹⁵ Rapport Hugessen, p. 35.

¹⁶ Rapport Hugessen. Appendice A, pp. 69-72.

¹⁷ Québec. Commission d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale au Québec. *La société face au crime*. Éditeur officiel du Québec. Vol. 1, 1968, p. 78-81. (Rapport Prévoist)

¹⁸ Rapport Hugessen. Appendice A, pp. 69-72.

¹⁹ Hughes, S.H.S., "Some Comments on Sentencing", *Canadian Bar Journal*, Vol. 8, 1965, p. 229.

²⁰ Délibérations du Comité, 29 juin 1972, p. 26. Mémoires nos 73, 77, 115.

²¹ Canada. Commission de réforme du droit du Canada. *Programme de recherches*. Ottawa, Mars 1972, p. 5.

²² États-Unis. The National Commission on Reform of Federal Criminal Laws. *Study Draft of a New Federal Criminal Code*. Washington, U.S. Government Printing Office, 1970, p. xxi.

²³ États-Unis. *Study Draft* . . . p. xii.

²⁴ États-Unis. *Study Draft* . . . p. xxii.

²⁵ National Council on Crime and Delinquency (N.C.C.D.): *Model Sentencing Act*, Article III. Deuxième édition, 1972.

American Law Institute. *Model Penal Code: Proposed Official Draft*. Philadelphie, 4 mai 1962. American Bar Association. *Standards Relating to Sentencing Alternatives and Procedures*, 1967. American Correction Association. *Manual of Correctional Standards*, 1966.

²⁶ Rapport Hugessen. Appendice A, pp. 69-72.

²⁷ Jaffray, S.K., *Sentencing of Adults in Canada*. Toronto, University of Toronto Press, 1963, pp. 32-40.
Hogarth, J., "Towards the Improvement of Sentencing in Canada", *La Revue Canadienne de Criminologie*, Ottawa, Vol. 9, No 2, 1967, p. 128.
Decore, J.V., "Criminal Sentencing: The Role of the Canadian Courts of Appeal and the Concept of Uniformity", *Criminal Law Quarterly*, Vol. 6, 1963-1964, p. 328.

¹ M. Mulligan à M. R. McKewen, "Too Many Dangerous Criminals Are Out on Parole", *Weekend Magazine*, 25 novembre 1972.

² Lynch, C., "Judge 'mad at Goyer', wants more say in granting paroles", *Ottawa Citizen*, 1^{er} février 1972.

³ Drake, McH., "Judge accuses parole board of failing duty", *Edmonton Journal*, 6 août 1971.

⁴ "Le juge Dorion trouve que les libérations conditionnelles sont trop facilement accordées" (PC), *La Presse*, 18 avril 1972.

⁵ Laurent, R., "Premature parole scored by Coderre", *The Gazette*, 27 juin 1972.

"Indulgence et liberté" (PC), *Le Devoir*, 27 juin 1972.

"Coderre criticizes 'premature parole'", *Montreal Star*, 4 juillet 1972.

⁶ Needham, P., "Bewley 'behaving like redneck'", *Vancouver Sun*, 2 février 1972.

⁷ G. Street à Bill Trent, "Most Criminals Should Not Be in Jail", *Weekend Magazine*, 21 avril 1973.

Renvois

5. Le Code criminel devrait être modifié de façon à fixer une limite au cumul des peines.

Recommandation

Un régime de condamnations doit prévoir des peines cumulatives. Si un tribunal impose des peines à purger simultanément, cela n'aura que peu ou pas d'effet sur la cohérence du système des peines déterminées. Cette peine se confond alors avec les autres. Le résultat est très différent dans le cas de peines d'emprisonnement cumulatives. Le régime de condamnations uniforme que nous proposons vise à assurer une certaine mesure de rationalité et de cohérence tout en réduisant les inégalités en matière de sentences. Le régime de libération conditionnelle deviendrait ainsi cohérent et rationnel et les responsables de la libération conditionnelle ne seraient plus tentés d'égaliser les peines. La disparité des sentences résulte non seulement de ce que les tribunaux imposent, pour des infractions presque similaires, des peines d'emprisonnement dont la durée varie considérablement, mais aussi de ce que leur cumul, presque infini, peut atteindre une durée ridiculement longue. Il existe deux solutions: que le Code criminel prévienne que toutes les peines doivent être purgées simultanément; ou qu'une limite raisonnable soit fixée à leur cumul. La première solution ne tient pas compte de la possibilité qu'un délinquant commette un si grand nombre de délits distincts que le total en soit l'équivalent d'une infraction passible d'une sanction beaucoup plus sévère. Nous préférons la seconde solution.

Peines cumulatives

4. Les sentences d'emprisonnement pour une période déterminée et une période indéterminée prévues dans la Loi sur les prisons et les maisons de correction devraient être abolies.

Recommandation

conditionnelles et a déclaré que semblable recours à la probation ne correspond pas à une bonne utilisation de cette mesure. Notre Comité a tiré la même conclusion.

Recommandation

3. Les dispositions du *Code criminel* qui permettent aux tribunaux d'imposer une sentence de probation après un emprisonnement devraient être abrogées.

Peine d'une durée indéterminée

Une étude du régime de condamnations, pour autant qu'elle se rapporte à la libération conditionnelle, serait incomplète si l'on ne parlait pas de la peine de durée indéterminée qui est généralement tenue pour le plus en accord avec le concept de la libération conditionnelle. Elle part du principe que les organismes correctionnels peuvent resocialiser un délinquant et que la sentence doit s'adapter aux besoins de chaque individu. Il appartient alors à l'organisme autorisé à libérer le délinquant de déterminer quand prendra fin son incarcération puisque, théoriquement, il suit de près la situation de chaque délinquant et peut donc mieux juger du moment où il convient de le libérer.

En thèse générale, lorsqu'un tribunal ne détermine pas la durée exacte de la peine, son rôle se borne à fixer la durée maximale de détention du délinquant. Dans certaines juridictions, le juge a le pouvoir de fixer ce maximum où il veut dans le nombre d'années prévu par la loi; dans d'autres, la loi ne fait que fixer le maximum, sans laisser au tribunal le choix de déterminer une autre peine pour l'infraction commise. Il en est d'autres encore où le tribunal a uniquement le pouvoir de confier le délinquant aux soins d'organismes responsables qui décident alors de la durée de la peine.

Les peines de durée indéterminée sont souvent assujetties à ce qu'on appelle "un minimum". Ce minimum est la période que le sujet doit passer en détention avant d'être admissible à la libération conditionnelle. Il est souvent établi par la loi et n'est pas laissé à la discrétion des tribunaux. Certaines juridictions établissent un barème à l'usage des tribunaux alors que d'autres laissent à ces derniers toute liberté de fixer un minimum. Certains types de sentences indéterminées ne s'appliquent qu'à des catégories données de délinquants, par exemple les récidivistes ou les psychopathes sexuels dangereux. En fait, la gamme des sentences d'emprisonnement de durée indéterminée est presque illimitée.³⁶

Le Comité est arrivé à la conclusion qu'il ne conviendrait pas d'établir au Canada un régime de condamnations fondé sur la peine d'emprisonnement d'une durée indéterminée, sauf dans les cas d'une seule catégorie de délinquants, celle des délinquants dangereux (Voir le chapitre XI). On ne gagnerait rien à changer le système actuel des sentences d'emprisonnement d'une durée déterminée prévues au *Code criminel*. Un système de sentences d'une durée indéterminée ne ferait que compliquer les rouages d'un régime déjà par trop complexe.

Plusieurs commissions officielles d'enquête ont désapprouvé les sentences d'emprisonnement pour une période déterminée et une période indéterminée, permises aux termes de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* et il est inutile d'approfondir davantage la question dans ce rapport.

Les tribunaux ont appliqué l'article 663(1)(b) de diverses façons. Certains s'en sont tenus à l'imposition d'une courte peine de prison ("brève, brusque, brutale") allant de quelques jours ou semaines à rarement plus de trois mois, suivie d'une période de probation d'assez longue durée. Ce type de sentence est valable à certains égards, mais déficient dans son principe puisqu'il confère au tribunal le rôle de responsable de la libération conditionnelle, qui fait alors double emploi avec le régime déjà établi. D'autres dispositions concernant des périodes assez longues de détention dans les prisons ou les pénitenciers, suivies de périodes de probation plus ou moins longues, constituent également une intrusion du tribunal dans le domaine de la libération conditionnelle. Il lui devient alors plus difficile d'évaluer avec exactitude les résultats d'une peine d'emprisonnement de plus longue durée. L'administration des centres de détention n'est pas tenue d'informer le tribunal des progrès réalisés en détention et, même si elle devait le faire, le tribunal est impuissant à devancer ou retarder la libération du détenu, puisqu'il est lié par sa propre sentence.

Quantité de groupes et de personnes nous ont recommandé l'abolition de cette disposition du *Code criminel*. La Société canadienne de criminologie justifie ses recommandations en ces termes:

b) De la confusion est créée dans l'esprit du délinquant. Il voit la libération conditionnelle et la probation normale sous un jour positif, soit comme remplaçant l'emprisonnement. Il voit la probation à subir après avoir terminé son emprisonnement sous un jour négatif, soit comme la continuation injustifiée de sa peine.

c) Il existe une contradiction dans cette condamnation. Une des fins de la probation est de mettre le délinquant à l'abri d'indésirables influences carcérales. Que la probation soit précédée d'un emprisonnement se trouve à nullifier cette fin.

d) Le tribunal ne peut prévoir l'effet que l'emprisonnement aura sur le délinquant et n'est donc pas en mesure d'estimer la durée de la période de surveillance qui s'imposera après l'emprisonnement.

e) Il surgit de la confusion juridictionnelle si le détenu condamné à un emprisonnement qui doit être suivi d'une période de probation est mis en liberté conditionnelle. Qui est responsable de sa surveillance? Doit-il être surveillé par un agent de libération conditionnelle durant sa liberté conditionnelle et ensuite par un agent de probation durant sa probation? Ces deux surveillants peuvent relever d'autorités différentes.

f) L'application des conditions de la probation est des plus difficiles. Le délinquant a terminé son emprisonnement et sa probation ne peut être révoquée. C'est ainsi que le surveillant se trouve à avoir très peu de pouvoirs. Tout ce qu'il peut faire, c'est de chercher à obtenir une condamnation pour violation et c'est là une procédure incertaine. Il faut reconnaître aussi que le délinquant peut présenter plus de difficultés que la plupart des libérés sous surveillance par suite de son emprisonnement.

g) Un des résultats de la disposition est que le juge crée un nouveau délit passible de l'emprisonnement puisque le délit de violation est défini par les conditions qu'il attache à l'ordonnance de probation.³⁵

Les témoignages recueillis par le Comité indiquent que les tribunaux ont souvent invoqué cet article du *Code*. Ce système parallèle de libération conditionnelle ajoutée à la confusion administrative et à l'incohérence du système de justice pénale. Le comité Quinnet a condamné cette incursion du tribunal dans le domaine des libérations

brider le pouvoir discrétionnaire qu'a le tribunal de renoncer à imposer une peine d'emprisonnement. Les voici :

- (a) l'acte criminel de l'accusé n'a causé aucun tort grave à une autre personne ni à ses biens, ni constitué une menace sérieuse à cet égard ;
- (b) l'accusé n'avait pas prémédité son acte ni prévu qu'il causerait un tort grave à une autre personne ou à ses biens, ou qu'il constituerait une menace sérieuse à cet égard ;
- (c) l'accusé a agi sous le coup d'une forte provocation ;
- (d) il existait des motifs sérieux qui, même insuffisants pour constituer une défense devant le tribunal, tendent à excuser ou à justifier la conduite de l'accusé ;
- (e) la victime a incité l'accusé à commettre son délit ou lui a facilité la tâche ;
- (f) l'accusé a fait ou fera une restitution des biens ou une réparation du dommage ou du tort qu'a subi la victime ;
- (g) l'accusé n'a jamais été inculpé de délit ou d'acte criminel, ou il a respecté les lois pendant une période appréciable avant de commettre l'infraction en cause ;
- (h) la conduite de l'accusé a été le résultat de circonstances qui ne se reproduiront vraisemblablement pas ;
- (i) le tempérament, les antécédents et les attitudes de l'accusé indiquent qu'il est peu probable qu'il commette un autre acte criminel ;
- (j) il est très probable que l'accusé réagisse à la probation de façon positive ;
- (k) l'emprisonnement de l'accusé entraînerait de sérieux inconvénients pour lui-même ou sa famille ;
- (l) l'accusé est âgé ou en mauvaise santé.³²

On trouve dans l'article 10 du *Model Sentencing Act* rédigé par le *National Council on Crime and Delinquency* une procédure visant les audiences relatives à la détermination des peines qu'il pourrait être utile d'insérer dans notre *Code criminel*. Elle prévoit l'exposé des motifs de décision, un compte rendu de l'audience et une enquête préalable au prononcé de la sentence, qui seraient communiqués aux organismes de correction. Nous croyons qu'il faudrait également élaborer des lignes directrices afin d'aider les tribunaux à imposer des amendes, des sentences intermédiaires, des réparations ou toute autre sanction ou disposition qu'on puisse imaginer à l'avenir.

Période de probation consécutive à l'emprisonnement

L'article 663(1b) du *Code criminel* énonce

Lorsqu'un accusé est déclaré coupable d'une infraction, la cour peut, vu l'âge et la réputation de l'accusé, la nature de l'infraction et les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise . . .

- (b) en plus d'infirmer une amende à l'accusé ou de le condamner à l'emprisonnement pour défaut de paiement d'une amende ou pour un autre motif, pour une période ne dépassant pas deux ans, ordonner que l'accusé se conforme aux conditions prescrites dans une ordonnance de probation.

C'est sur ce texte que s'appuient les tribunaux pour condamner un accusé à une peine d'emprisonnement allant jusqu'à deux ans, suivie, lors de "l'expiration de cette sentence", d'une période de probation qui ne pourrait rester "en vigueur pendant plus de trois ans à partir de la date où elle (l'ordonnance) est entrée en vigueur".³³ Celui qui refuse de se conformer à une telle ordonnance de probation "est coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité".³⁴

identifiées et qu'il est possible de les surveiller très longtemps (peut-être même à vie) (Voir le chapitre XI).

Dans le cas de délinquants condamnés pour des délits moins graves à l'emprisonnement pour une bien plus courte période déterminée, le régime de condamnations ne devrait pas permettre aux tribunaux d'imposer des sentences qui annuleraient toute mesure que pourrait prendre l'organisme de libération conditionnelle en vertu de la loi. À titre d'exemple, le système devrait prévoir qu'un tribunal ne puisse pas imposer une peine maximale de dix ans dont le condamné devrait purger au minimum neuf ans et six mois avant d'être admissible à la libération conditionnelle. Une telle situation peut se présenter dans certaines juridictions américaines ce qui empêche, de fait, les responsables de la libération conditionnelle d'intervenir. Un autre exemple signalé dans le document de travail de la Commission responsable du projet d'étude d'un nouveau code criminel américain illustre jusqu'où un tribunal peut aller pour faire échec à l'administration des libérations conditionnelles: "C'est ainsi que, dans un État américain, un juge a imposé une peine "indéterminée" d'emprisonnement, allant d'un minimum de 199 ans à l'emprisonnement à perpétuité, au maximum".²⁸

Témoignant devant le Comité, le professeur Ciale a laissé entendre que les tribunaux canadiens ont essayé de faire échec au régime de libération conditionnelle. Si les faits établis par M. Hogarth au sujet des juges ontariens valent pour tout le Canada, il faut conclure que cette situation a des répercussions appréciables sur la durée moyenne des peines au Canada.²⁹ M. Hogarth a constaté dans son étude sur les juges de l'Ontario que deux sur trois avaient admis qu'ils infligeaient parfois une peine plus sévère comme contrepois à l'octroi d'une libération conditionnelle.³⁰

Lignes directrices en matière de condamnations

Notre examen des régimes de condamnations nous a convaincus que le vaste pouvoir discrétionnaire des tribunaux a entraîné non seulement de très grandes inégalités dans l'imposition des peines, mais également que les juges n'avaient rien sur quoi s'appuyer dans leurs décisions souvent difficiles à prendre. Nous avons examiné divers projets d'orientation des condamnations et nous proposons, à titre d'exemple, l'étude du projet suivant qu'on pourrait inclure dans le *Code criminel*. Le tribunal devrait être tenu de régler le sort d'un condamné sans imposer de peine d'emprisonnement:

à moins que la nature et les circonstances du délit ainsi que les antécédents et la personnalité de l'accusé ne le convainquent que l'incarcération est nécessaire à la protection du public parce que:

(a) l'accusé risque fort, en période de probation, de commettre un autre crime;

(b) l'accusé a besoin d'un traitement correctionnel qu'on peut assurer d'une façon très efficace par une peine d'emprisonnement aux termes du chapitre 32; ou

(c) une période de probation, ou une libération inconditionnelle, aura pour effet d'atténuer indûment la gravité de son acte criminel, ou de saper le respect dû à la loi.³¹

En appliquant ces critères, on pourrait tenir compte des facteurs suivants. Ce ne sont pas les seuls à considérer, et nous ne prétendons pas non plus qu'ils devraient complètement

présentant son *Study Draft of a New Federal Criminal Code* (1970) le président de la Commission, M. Edmund G. Brown, a souligné que les commissaires s'entendaient sur trois points principaux. "Le temps est venu de rédiger, pour la première fois dans notre histoire, un code criminel fédéral systématique, logique et complet afin de remplacer le fouillis actuel".²² Il a fait allusion à l'absence de fondement législatif pour des choses comme la légitime défense, le recours à la machination, les limites à l'emprisonnement autorisé dans le cas d'une condamnation pour crimes multiples (problème des peines cumulatives): "Il semble évident que ces choses ne devraient pas être laissées entièrement à la merci des décisions changeantes et contradictoires des juges".²³ Les commissaires se sont également entendus sur la nécessité de faire ressortir l'intérêt de l'autorité fédérale dans le droit criminel. La troisième question était le régime de condamnations. On a convenu de restructurer complètement le système, et les caractéristiques principales de cette réorganisation seraient les suivantes: une classification méthodique des infractions en six catégories, les délits punissables de fortes peines entrant dans une "classification graduée par la loi" et toutes les sentences pour délit grave entraînant une période de surveillance postpénale.²⁴

Les rédacteurs du *Model Sentencing Act*, du *Model Penal Code*, des *Standards Relating to Sentencing Alternatives and Procedures* et du *Manual of Correctional Standards* ont tous, dans une certaine mesure, fondé les régimes de condamnations qu'ils proposent sur une certaine classification graduée des délits.²⁵ Les propositions du rapport Hugesen sur les condamnations se fondent également sur une classification graduée des délits.²⁶

Pour établir la gravité des délits, les tribunaux ne disposent actuellement d'autres guides que les peines maximales prescrites par le *Code criminel* et la jurisprudence. Dans la plupart des cas, ces deux points de repère sont fort sujets à caution. À titre d'exemple, la peine maximale prévue pour l'introduction par infraction et vol dans une maison d'habitation est l'emprisonnement à perpétuité et le tribunal peut, à la lettre, imposer une gamme de "sanctions" allant de la libération inconditionnelle à l'emprisonnement à perpétuité. De fait, les décisions judiciaires sont allées d'un extrême à l'autre.²⁷ En conséquence, la Commission nationale des libérations conditionnelles s'est trouvée devant des cas où considérer l'égalisation des sentences devenait un facteur, comme l'indiquent clairement les directives pour le choix des détenus devant bénéficier de la libération conditionnelle à titre d'exception, dont il est question au chapitre I.

Nous en sommes venus à la conclusion qu'il faudrait regrouper les infractions que renferme le *Code criminel* pour rendre plus ordonnée et cohérente la détermination des peines et, partant, plus méthodique et uniforme le régime de l'octroi de la libération conditionnelle. Un système cohérent de détermination des peines, résultant d'une nouvelle classification des délits, devrait prévoir des dispositions spéciales pour les délinquants dangereux. Sinon, le régime de libération conditionnelle courrait le risque d'un grave échec, car il ne disposerait pas des moyens nécessaires pour déceler et traiter comme il se doit les criminels dangereux, les membres de la pègre et ceux qui commettent des infractions entachées de violence, lesquels ne sont parfois condamnés qu'à une peine d'emprisonnement relativement courte. Les responsables de la libération conditionnelle doivent être assurés jusqu'à un certain point que les délinquants dangereux ont été

tribunaux une plus large discrétion et des pouvoirs accrus dans l'administration des sentences. Les témoignages que nous avons examinés justifieraient des régimes libération conditionnelle administrés indépendamment les uns des autres. Toutefois, ils indiquent également que le rôle des tribunaux dans la détermination de la sentence devrait être maintenu. La Commission Prévoist du Québec a préconisé de séparer le verdict de la sentence, le tribunal demeurant l'arbitre des verdicts et une équipe de sociologues décidant des sentences à imposer.¹⁷ Le rapport Hugessen a proposé des changements en ce sens.¹⁸ La pratique suivie dans certaines juridictions comme la Californie et Washington entre autres, ou bien par le "juge de l'application des peines" en France, est souvent citée en exemple. M. le juge S. H. S. Hughes, de la Cour suprême de l'Ontario, a exprimé certaines craintes à ce sujet lorsqu'il a déclaré: (*traduction*) "La pression existe et c'est comme si les tribunaux plûtôt que les criminels étaient jugés. Bref, un grand nombre de personnes semblent désireuses de nous relever des fonctions de condamnation".¹⁹

Des propositions contenues dans les mémoires présentées au Comité envisageaient la création d'un type de tribunal de condamnations composé de sociologues.²⁰ À notre avis, les principes sur lesquels se fondent les décisions judiciaires et ceux qui régissent les responsables de la libération conditionnelle sont les mêmes. Nous ne sommes pas convaincus qu'on ait prouvé la nécessité de relever les tribunaux de la responsabilité de la condamnation. On pourrait éliminer certains des conflits actuels en réduisant le large pouvoir discrétionnaire des juges grâce à un système de condamnations et à des directives s'y rapportant, afin de les aider dans l'imposition des sentences. Il faudrait également restreindre les pouvoirs discrétionnaires de la Commission nationale des libérations conditionnelles, comme le propose plus loin le présent rapport.

Recommandation

2. La responsabilité de la sentence devrait continuer à incomber aux tribunaux comme le stipule le *Code Criminel*.

Modifier le régime de condamnations

Au cours de notre étude, nous nous sommes convaincus que le conflit entre les responsables de la libération conditionnelle et les tribunaux pouvait se résoudre, en partie, en redéfinissant le rôle de ces derniers dans la détermination de la sentence. On pourrait y parvenir en repensant le système en vigueur et en établissant à l'intention des tribunaux les principes directeurs d'un nouveau processus de condamnations. À ceux qui préfèrent conserver le système actuel et simplement l'assortir de lignes directrices, nous faisons remarquer que cela ne répondrait qu'en partie à la question ne pouvant être aussi complet est trop complexe. Notre examen de la question ne pouvant être aussi complet que nous l'aurions souhaité, nous ne formulons aucune recommandation formelle. Néanmoins, nous estimons qu'une refonte du système de libération conditionnelle devrait s'accompagner d'une restructuration du système de condamnations. Le dispositif nécessaire à cette tâche fonctionne déjà. La Commission de réforme du droit du Canada a été créée en 1971 afin "d'étudier et de revoir, d'une façon continue... le droit du Canada".²¹

Les États-Unis ont entrepris la révision des systèmes de "sentencing" et, à cet effet, ont créé en 1966 une Commission chargée de la réforme du droit criminel fédéral. En

La nécessité de redéfinir le rôle des tribunaux et des organismes de libération conditionnelle dans le processus de "sentencing" découle d'une autre situation qui s'est produite il y a deux ou trois ans. De nombreux groupes nous ont recommandé d'abroger la disposition du *Code criminel* qui permet au tribunal d'imposer une période de probation à la suite d'un emprisonnement. Un de leurs arguments était: "Elle (la disposition) confond la probation avec la libération conditionnelle. Une période de contrôle et de surveillance venant après une période d'emprisonnement tient de la nature de la libération conditionnelle et devrait ressortir à l'autorité chargée des libérations conditionnelles".¹¹ La preuve testimoniale offerte au Comité par le personnel des institutions de correction provinciales porte que les tribunaux font un usage assez important de la probation après l'incarcération.

Le nombre des sentences imposant une période déterminée d'emprisonnement, relativement courte, suivie d'une période de probation, augmente apparemment. Ces condamnations sont très souvent telles que la partie déterminée à propos de laquelle la Commission nationale des libérations conditionnelles peut intervenir est trop courte pour justifier une libération conditionnelle. Par conséquent, le détenu est libéré sous probation, et la probation relève du tribunal. Cette situation se manifeste surtout dans les institutions provinciales mais elle s'est également produite dans les pénitenciers. Les tribunaux n'iront vraisemblablement pas plus loin en ce sens étant donné que la peine de prison autorisée en vertu du *Code criminel* se limite à deux ans. Néanmoins, le Comité est d'avis que cette évolution n'est pas souhaitable.

Les rôles distincts des responsables de la libération conditionnelle et des tribunaux dans le processus de détermination de la sentence ont été définis indirectement dans des observations faites par un certain nombre de commissions d'enquête. Déjà en 1938, la commission Archambault déclarait que les magistrats ou les juges ne devraient pas avoir le droit de veto relativement à la libération de prisonniers: "Le rapport du juge ou magistrat qui a prononcé la condamnation est certes une considération importante, mais il ne devrait pas être concluant."¹² En 1956, le comité Fautoux a également fait observer qu'un juge "ne devrait pas être invité, règle générale, à exprimer son opinion quant à l'opportunité d'accorder la libération conditionnelle . . . (sauf) dans des cas spéciaux".¹³ Le comité Ouimet en 1969, même s'il ne faisait pas précisément allusion au rôle des organismes de libération conditionnelle dans la condamnation, concluait que:

Les principaux obstacles au développement d'un système unifié de droit criminel et de réadaptation sociale ont été jusqu'ici l'absence d'une politique de «sentencing» clairement définie et l'insuffisance des services et des aménagements dont dispose un juge chargé de la fonction-cle de ce processus global.¹⁴

Il était évidemment déçu de la situation dans son ensemble car il a proposé ce qu'il considérait comme un arrangement plus rationnel. Enfin, le groupe d'étude Hugessen a déclaré que: "Sous le régime actuel, la libération conditionnelle a un rapport nécessaire, quoique pas toujours logique, avec la condamnation prononcée par le tribunal".¹⁵ Il a poursuivi en suggérant une structure du régime de condamnations comportant un maximum statutaire fixe pour toutes les peines de plus de deux ans.¹⁶

Vers une solution

Nous avons rejeté l'idée que les organismes responsables de la libération conditionnelle devraient être abolis, comme certains l'ont suggéré, et qu'il faudrait octroyer aux

des libérations conditionnelles à des criminels endurcis sans consulter ceux qui connaissent le mieux leur cas, c'est-à-dire le juge qui a prononcé la sentence et les enquêteurs de la police;⁵

- d'être un groupe de civils qui viennent déséquilibrer les condamnations prononcées par les tribunaux.⁶

L'ancien président de la Commission nationale des libérations conditionnelles a répondu dans une certaine mesure aux critiques des juges par l'intermédiaire des organes d'information. Il a reconnu aux justifications habituelles de la libération conditionnelle, puis il a élargi le débat public en préconisant l'imposition de peines plus longues aux récidivistes et aux criminels dangereux. Mais il a également souligné que de nombreux délinquants n'auraient pas dû être incarcérés et que les prisons ne redressent pas mais corrompent.⁷ Il a ainsi critiqué les décisions des juges et des magistrats qui se servent des déclarations publiques faites par d'autres membres et employés de la Commission nationale des libérations conditionnelles n'ajouteraient rien d'important au fait que les tribunaux et la Commission sont en conflit. Le fait que l'ancien président affirme que les relations entre la Commission et les tribunaux sont bonnes ne change rien à la situation. Nous citons les propos de deux observateurs du système de droit pénal. M. A. W. Mewett a dit de la situation actuelle:

(traduction) ... il y a conflit entre la fonction judiciaire et la fonction de libération. Alors qu'un juge étudie tous les facteurs — protection publique, resocialisation, traitement, gravité de l'infraction, punition du délinquant et tout ce qui s'y rattache — une commission de libération conditionnelle est dans l'impossibilité, de par sa nature même, de considérer la gravité de l'infraction ou le degré de punition que le délinquant mérite si elle veut remplir sa fonction honnêtement. Aussi longtemps que, poursuivant son propre objectif, elle sera une institution distincte du juge qui prononce la sentence, lequel, lui aussi, poursuit son objectif, il est inévitable qu'il y ait conflit.⁸

M. A. J. MacLeod, qui a travaillé nombre d'années à l'administration des pénitenciers et à l'application des procédures de libération conditionnelle, a déclaré lors d'une réunion des juges municipaux en 1965:

(traduction) ... le juge tend trop à travailler isolément lorsqu'il détermine la peine à imposer et, en se prononçant, à ne prendre en considération que les renseignements présentés au procès.

Voilà la seule critique des tribunaux formulée par des criminologues qu'il a trouvée justifiée; dès lors, il a proposé comme solution à ce manque de répartition des attributions en matière de sentence:

(traduction) ... (que) des procédures soient conçues de façon à permettre aux juges des cours criminelles, avant de prononcer une sentence, de recevoir, dans des cas précis, l'avis et l'aide de psychiatres, de psychologues, de sociologues et autres pénologues ...¹⁰

Il n'a toutefois pas préconisé que la fonction de détermination de la sentence soit retirée aux tribunaux. Selon lui, il reste à inventer une méthode permettant au juge de tenir compte de l'apport des sociologues en déterminant la sentence à imposer.

LIBÉRATION CONDITIONNELLE ET SENTENCE

Conflit entre les responsables de la libération conditionnelle et les tribunaux

Le Comité s'est penché sur diverses critiques formulées contre le régime de libération conditionnelle. Nous nous sommes particulièrement arrêtés à celles qui émanaient de certains juges. Tant les tribunaux que le régime de libération conditionnelle sont responsables du détenu à différents moments, mais les responsabilités à son égard se chevauchent. Plus grande est la discrétion des tribunaux, plus il est vraisemblable que leurs sentences empiètent sur le domaine de la libération conditionnelle. S'ils estiment avoir pour prérogative ou pour fonction de contrecarrer l'effet qu'aura le régime de libération conditionnelle sur les sentences qu'ils prononcent, ils imposeront de plus longues peines d'emprisonnement. L'organisme de libération conditionnelle qui dispose de larges pouvoirs discrétionnaires, pourrait en retour agir de façon à contrebalancer l'effet des longues peines imposées par les tribunaux, en intervenant plus tôt. À notre avis, la situation évolue en ce sens et présente tous les éléments d'un conflit. Par exemple, un juge a déploré si fortement certaines mesures prises par les responsables de la libération conditionnelle qu'il a donné sa démission afin d'être libre de dénoncer ces "abus" et il a prétendu que la grande majorité des juges partageaient son opinion.¹ Un autre juge provincial a procédé à une analyse de quarante pages portant sur plus de soixante cas et il a accusé publiquement la Commission nationale des libérations conditionnelles d'avoir pris des décisions erronées. Il a proposé que la Commission soit tenue de consulter le juge qui a prononcé la sentence avant d'étudier une demande de libération conditionnelle. Cette mesure, selon lui, "garderait le pouvoir là où il se doit".²

Il n'est pas inhabituel pour un juge de prendre la Commission nationale des libérations conditionnelles à partie en plein tribunal ou en public. Cela s'est produit presque partout au Canada. Parmi les nombreuses accusations portées par les juges et rapportées par les organes d'information, la Commission nationale des libérations conditionnelles a été accusée:

- "de négligence professionnelle flagrante" pour avoir mis en liberté conditionnelle des criminels invétérés trop tôt après leur condamnation;³
- d'accorder des libérations conditionnelles trop facilement à certains détenus et de "n'attacher aucune importance aux raisons qui ont motivé le juge dans l'imposition de sa sentence";⁴
- de rendre inopérantes les peines imposées à des criminels notoires, d'être trop indulgente et de manquer de personnel expérimenté, ce qui l'amène à accorder

- ³Rapport Fautoux. p. 92.
- ⁴Outerbridge, W.R., "In Search of New Perspectives", allocution principale au Congrès canadien de criminologie. Régina. 24 juin 1973.
- ⁵Rapport Ouimet. p. 11.
- ⁶Rapport Ouimet. p. 15.
- ⁷Rapport Ouimet. p. 17.
- ⁸Hawkins, K., "Parole Procedure: An Alternative Approach", *The British Journal of Criminology*. Vol. 13, No 1. 1973. p. 8.
- ⁹Hawkins, K., "Parole Procedure". . . . p. 9.
- ¹⁰Commission nationale des libérations conditionnelles. *Aperçu du régime canadien de libération conditionnelle à l'intention des juges, des magistrats et des forces de police*. Ottawa. Sans date. p. 2.
- ¹¹Rapport Ouimet. pp. 302-303, 439.
- ¹²Canada. Ministère du Solliciteur général. *Rapport du Groupe d'étude sur la mise en liberté des détenus*. Ottawa. Information Canada. 1973. p. 12. (Rapport Hugessen)
- ¹³Rapport Fautoux. p. 87.
- ¹⁴*Loi sur le casier judiciaire*. Article 4.
- ¹⁵Délibérations du Comité. 16 et 17 décembre 1971. p. 42.
- ¹⁶Commission nationale des libérations conditionnelles. *Aperçu du régime* p. 2.
- ¹⁷Délibérations du Comité. 16 et 17 décembre 1971. p. 14.
- ¹⁸Price, R., "Bringing the Rule of Law to Corrections". Conférence prononcée au Congrès canadien de criminologie. Régina. 27 juin 1973.
- ¹⁹Commission nationale des libérations conditionnelles. *Aperçu du régime* pp. 1-13.
- ²⁰Rapport Ouimet. p. 353.

²Canada. Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle. *Justice pénale et correction: un lien à forger*. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969, p. 16. (Rapport Ouimet)

¹Délibérations du Comité, 27 avril 1972, Tableau 2, p. 42.

Renvois

La surveillance s'exerce de deux façons: surveillance et contrôle des activités des délinquants d'une part, soutien et assistance au cours de leur période de réinsertion sociale d'autre part. La surveillance aussi bien que le contrôle des libérés conditionnels risquent de déplaire à certains responsables, qui préfèrent assurer une surveillance suffisante en établissant des liens avec leurs clients et en gagnant leur confiance. C'est peut-être la une excellente façon de procéder et nous ne nous proposons pas de juger cette attitude. Rappelons simplement qu'il est essentiel d'exercer un haut degré de surveillance et de contrôle tout en utilisant au maximum les occasions d'encourager, de guider et d'assister les intéressés.

La surveillance et le contrôle sont souvent pour qu'on ne s'y arrête pas. chiffres ne signifient rien hors contexte, des plaintes semblables se sont fait entendre trop souvent pour qu'on ne s'y arrête pas. fonctions administratives qui accaparent de 60 à 70 p. cent de leur temps. Même si ces travaillant sur place se sont plaints de ce qu'ils étaient rivaux à la paperasserie et autres consacrés à la fonction de surveillance. De nombreux agents de libération conditionnelle procédé à des estimations du temps et des ressources actuellement disponibles qui sont libération conditionnelle n'a pas été traité prioritairement comme il le mérite. On a peine au sein de la collectivité. Pour le Comité, cet aspect du présent système de protection sociale, la libération conditionnelle n'est crédible et viable que dans la mesure où une surveillance s'exerce sur le comportement de ceux qui achèvent de purger leur

6) *La libération conditionnelle est une forme de garde*. La plupart des définitions de la libération conditionnelle font état de ce que le délinquant continue à purger sa peine en liberté mais que, dès qu'il viole les conditions de sa libération et retourne en prison, il doit, dans la plupart des juridictions, purger derrière les barreaux la totalité ou la plus grande partie du temps qu'a duré la libération conditionnelle. Le Comité s'oppose à cette manière d'agir. Il estime que la libération conditionnelle devrait équivaloir à la détention sans incarcération et être décomptée de la durée de la peine tout comme s'il y avait eu incarcération.

7) *La libération conditionnelle est une forme de surveillance*. Comme mesure de répercussions sur la collectivité. L'organisme responsable de la libération conditionnelle permet aux délinquants de retourner au sein de la collectivité, mais son rôle ne s'arrête pas là; il doit encore préparer la collectivité à recevoir les délinquants. Au cours de la réinsertion sociale, c'est lui qui assure le contrôle du délinquant et qui lui fournit l'aide nécessaire; mais la collectivité doit être préparée, dans une certaine mesure, à l'accueillir. L'organisme responsable est donc tenu de renseigner systématiquement le public sur la libération conditionnelle et ses répercussions sur la collectivité.

L'organisme responsable de la libération conditionnelle permet aux délinquants de constituer une sorte d'épreuve pour beaucoup d'autres détenus. Elle ne devrait cependant pas se limiter à ces cas, mais avant leur mise en liberté, la libération conditionnelle est bien indiquée puisqu'elle comporte le moins de risques. Elle ne devrait cependant pas se limiter à ces cas, mais dans le cas de ceux qui s'y sont engagés à respecter la loi. Dans le cas de ceux qui s'y sont engagés

5) *La libération conditionnelle est un moyen de réinsérer des délinquants dans la société.* La libération conditionnelle n'est rien de plus qu'un moyen de réinsertion sociale. Nous avons adopté délibérément cette notion de réinsertion sociale parce qu'elle traduit plus exactement l'opinion du Comité, à savoir que le délinquant peut être réintégré dans la société, même s'il ne s'est pas encore entièrement amendé. La libération conditionnelle aide les délinquants à rentrer dans la société et à y vivre, parfois pendant longtemps, avant

Le Comité ne prétend pas que la libération conditionnelle soit synonyme de protection de la société. Elle ne peut être qu'un instrument, un outil. Nous ne pouvons raisonnablement supposer qu'une libération sous surveillance protège automatiquement le public. Tout ce que la libération conditionnelle peut assurer, c'est la possibilité d'exercer un certain contrôle sur des délinquants dans une situation donnée et d'améliorer les choses. Si le délinquant réagit favorablement, le public est gagnant; s'il a des problèmes, la libération conditionnelle permet une intervention immédiate et (ou) une forme d'assistance, ce qui amoindrit les risques de le voir commettre d'autres infractions. Toutefois, si le délinquant n'est libéré qu'à l'expiration de sa peine, il n'existe plus aucune possibilité d'intervenir, de l'aider, ou de protéger le public.

Comme on le verra dans ce qui suit et dans nos recommandations, nous croyons qu'il faudrait accorder la libération conditionnelle au plus grand nombre possible de délinquants incarcérés. Ceux qui craignent les risques qu'implique la libération conditionnelle ne semblent pas se rendre compte de ceux qu'ils prennent chaque jour au sein de la société; par exemple, ils ne s'opposent pas à ce qu'on possède des armes, même sans savoir l'usage qui en sera fait et, par conséquent, les dangers qu'elles représentent. Ainsi, les psychiatres affirment qu'ils doivent, à l'occasion, autoriser la sortie de personnes internées dans des institutions psychiatriques, même s'ils ont raison de craindre une éventuelle explosion de colère et de violence de leur part. Mais notre société subit cet état de choses, parce qu'il n'existe aucun moyen de garder ces gens-là enfermés. À notre avis, les risques que pose la libération conditionnelle ne sont pas aussi grands et nous estimons que nos propositions les réduisent encore.

4) *La libération conditionnelle est une technique d'encadrement des délinquants au sein de la société.* Le présent rapport part du principe que la protection de la société doit être le pivot du régime des libérations conditionnelles. Ce régime doit, à chacune des étapes du procédé, assurer la protection des membres de la société et celle du délinquant lui-même. Si dans une situation donnée, l'intérêt public et celui du libéré conditionnel paraissent incompatibles, c'est le bien public qui prend le pas. Cela ne veut pas dire qu'on ne puisse prendre de risques, ni qu'il faille se ranger à l'opinion exprimée par des particuliers ou des groupes qui ont témoigné devant le Comité. Les responsables de la libération conditionnelle doivent simplement faire preuve de sagesse en choisissant des mesures qui profitent à la fois à la société et à l'individu.

chapitre VIII).

conditionnelle, un individu libéré sous condition ne devrait pas pouvoir faire l'erreur de se considérer libre et il ne faudrait pas non plus que le public ait cette impression. L'exigence que soient respectées les conditions de libération devrait être stricte, dans l'intérêt de tous, mais non dépourvue d'une certaine souplesse afin de tirer le meilleur parti possible des ressources dont on dispose à cet effet tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'institution. En fait, il faudrait augmenter considérablement les ressources (Voir le

Cette méthode fait qu'il ne s'agit pas tant de savoir qui est libéré sous condition mais de bien choisir le moment où l'on accorde des libérations conditionnelles, afin d'assurer le maximum de protection à la société. Cette manière de voir, qui se retrouve dans plusieurs mémoires, semble mieux correspondre à la diversité des aménagements institutionnels actuellement disponibles et aux ressources mobilisables pour mettre au point des programmes correctionnels individualisés.

Cet élément, comme le suivant, peut faire naître la crainte de voir des délinquants dangereux mis en circulation dans la collectivité. Comment chacun d'eux concevrait-il son programme correctionnel? Si la sélection, en matière de libération conditionnelle, porte davantage sur la date de libération que sur la personnalité des libérés, comment pourra-t-on protéger le public? Au chapitre XI, on trouvera des propositions prévoyant un maximum de surveillance des délinquants dangereux au sein de la société.

2) *La libération conditionnelle est une méthode rationnelle de libération des détenus.* Puisque le Comité estime que la libération conditionnelle est un programme systématique et méthodique de libération des délinquants, l'arbitraire devrait en être éliminé dans la mesure du possible. L'évolution des situations doit être assez prévisible, de sorte que le délinquant sache que chaque étape qu'il franchit vers l'obtention de la libération conditionnelle le mènera au suivant. Si l'on s'écarte tant soit peu du programme établi, il devrait en savoir le pourquoi afin de pouvoir adapter ses propres projets. Cette interprétation de la libération conditionnelle concorde avec l'importance que le Comité attribue à la fonction de surveillance.

Nous estimons que, dans son ensemble, le système devrait fonctionner de façon prévisible et méthodique et que le nombre de libérations conditionnelles ne devrait pas varier au gré des événements ou des facteurs personnels. Le fait qu'un grand nombre de libérés conditionnels ne réussissent pas à observer les conditions dont est assortie leur libération ne justifie pas le refus de la libération conditionnelle à d'autres détenus qui ont fait des projets en ce sens. Ces "échecs" ne diminuent en rien la valeur du régime des libérations conditionnelles. Echecs et succès sont des éléments inhérents à tout système de justice pénale.

3) *La libération conditionnelle est une mesure législative permettant de libérer sous condition les délinquants incarcérés.* Les rouages d'un régime de libération conditionnelle doivent être définis par une loi, qui leur donne une valeur officielle et universelle aux yeux de tous: ceux qui respectent la loi tout comme ceux qui l'enfreignent. Si le régime n'était fondé que sur les bonnes intentions d'un directeur de prison et de quelques citoyens de la localité, il n'aurait pas le caractère officiel voulu.

La libération conditionnelle ne s'applique qu'aux condamnés incarcérés. Ce n'est pas aussi évident qu'il y paraît, puisqu'on confond souvent d'autres mesures juridiques et législatives, comme la probation, le cautionnement, l'absence temporaire, le sursis, etc., avec la libération conditionnelle. Cette confusion existe même dans l'esprit de certains responsables de la justice pénale. On oublie souvent que le mot "libération" est suivi du mot "conditionnelle". Certains s'indignent qu'un délinquant ait été relâché ou qu'il soit "libre de courir les rues" une fois qu'il a été libéré de prison. Même les libérés conditionnels s'y laissent prendre; ils oublient de tenir compte des restrictions qui leur sont imposées et finissent par aggraver leur cas. Selon notre conception de la libération

déclarations faites par ses membres associent souvent libération conditionnelle et resocialisation, mais la relation n'est jamais très clairement définie.

A l'article 10(1)(a) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, les pouvoirs de la Commission nationale des libérations conditionnelles sont définis, dans une large mesure, en fonction du "redressement" et de la "réhabilitation". Le document publié par la Commission à l'intention des juges, des magistrats et des forces de police insiste sur cette conception, du premier au dernier paragraphe.¹⁹ Dans leurs dépositions devant le Comité, des membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles et de nombreux autres témoins ont repris cette association d'idées — libération conditionnelle et réadaptation sociale. Nous soutenons, cependant, que la libération conditionnelle n'est pas une preuve de réadaptation sociale; qu'elle n'est pas un sceau apposé sur le front du délinquant, proclamant *urbi et orbi* qu'il s'est magiquement transformé, "réadapté". Nous estimons qu'au maximum, la libération conditionnelle ne peut qu'aider, dans certains cas, à la réinsertion sociale du délinquant.

Les éléments de la libération conditionnelle

Le Comité n'a adopté aucune des définitions existantes de la libération conditionnelle. Dans une certaine mesure, les éléments de la définition qu'il présente recourent la définition des Nations Unies et celle que propose le comité Quinmet.²⁰ A notre avis, la libération conditionnelle est :

- une étape du processus de resocialisation
- une méthode rationnelle de libération
- une mesure législative permettant de libérer sous condition les délinquants incarcérés
- une technique d'encadrement des délinquants au sein de la société
- un moyen de réinsérer des délinquants dans la société
- une forme de garde
- une forme de surveillance.

Nous n'essaierons pas de dégager une définition concise qui comprendrait les sept éléments énumérés ci-dessus, mais nous proposons d'approfondir le sens que le Comité donne à chacun.

1) *La libération conditionnelle est une étape du processus de réadaptation.* Pour s'en tenir aux thèses du comité Quinmet et à notre propre conception de la libération conditionnelle comme élément du système global de la justice pénale, le délinquant devrait passer progressivement et sans heurt de l'incarcération à la libération conditionnelle. On devrait délibérément prévoir, dès l'incarcération, dans quelles conditions se fera la transition entre le milieu carcéral et le milieu social. Tous les délinquants incarcérés devraient planifier leur éventuelle libération sous condition avec les agents des libérations conditionnelles et le personnel de l'établissement. Quand arrive le jour de la libération conditionnelle, celle-ci devrait apparaître comme une conséquence naturelle et logique.

4) *La libération conditionnelle n'est pas une récompense.* Le Comité souscrit à la thèse suivant laquelle les responsables de la libération conditionnelle ne devraient pas l'accorder comme une récompense pour la bonne conduite d'un détenu ou sa collaboration avec les autorités, ou pour toute autre raison de ce genre. La libération conditionnelle n'est pas une pièce de monnaie qu'on fait briller sous les yeux avides des détenus pour les encourager à trahir leurs compagnons. L'abus de confiance n'est pas le genre de comportement qu'il convient particulièrement d'enseigner aux délinquants ni d'encourager, surtout pas par le truchement des services officiels de la justice pénale.

5) *La libération conditionnelle n'est pas un droit.* Dans un grand nombre de dépositions devant le Comité, on a eu tendance à prétendre que la libération conditionnelle devrait être un droit. Les délinquants n'ont pas été les seuls à se prononcer en ce sens, loin de là. Il faut envisager la question dans une perspective plus vaste que celle du droit à la libération conditionnelle. Dans une conférence ayant pour thème "Introduire le régime du droit en matière de correction", le professeur R. Price disait aux délégués au Congrès canadien de criminologie, en 1973, que "le domaine correctionnel se trouve, en matière de libertés civiles, devant un défi auquel il ne peut se soustraire". Il ajoutait:

(Traduction) Ce défi se manifeste dans les revendications de plus en plus fréquentes présentées aux organismes de libération conditionnelle et aux administrateurs tribunaux. Il se fait également jour dans les écrits de plus en plus abondants de détenus et d'autres personnes sur la question des droits des détenus, textes dont la gamme va du cahier de doléances traditionnel jusqu'à l'utopie libertaire, en passant par le pamphlet politique et idéologique. Ce défi apparaît enfin de plus en plus clairement dans les textes officiels de comités d'étude et de commissions d'enquête. La prise de conscience de ces problèmes contribue, avec d'autres facteurs, à l'agitation endémique dans nos établissements pénitentiaires depuis 3 ou 4 ans. Comme on l'a souvent remarqué, ce défi ne vise pas uniquement les aspects dépassés du système correctionnel: il naît souvent dans le sillage des changements que les experts s'accordent à considérer comme progressistes.¹⁸

Le professeur Price concluait qu'il faut introduire des garanties législatives dans le système. Le Comité admet la nécessité de certaines garanties de procédure mais il ne conclut pas qu'un détenu doit obtenir de droit la libération conditionnelle. Il faudrait structurer le système de façon à assurer une assez grande prévisibilité de la libération conditionnelle et c'est dans cette optique que nous présenterons plus loin nos recommandations.

6) *La libération conditionnelle n'est pas une preuve de réadaptation à la société.* Le Comité a été frappé du nombre de mémoires dans lesquels on présume qu'un détenu obtient la libération conditionnelle parce qu'il est réadapté à la vie sociale. Les auteurs de ces mémoires n'ont pas vu le défaut de ce raisonnement et ils n'ont pas tardé à faire porter aux responsables de la libération conditionnelle l'odieuse des violations des conditions de la libération et des nouvelles infractions commises par les libérés conditionnels. Pour beaucoup de gens, la libération conditionnelle et la resocialisation vont de pair. C'est là une conception erronée qu'il faut écarter. Dans une certaine mesure, les publications de la Commission nationale des libérations conditionnelles et les

1) *La libération conditionnelle n'est pas un acte de clémence.* En examinant les mémoires qui lui ont été présentés, il est apparu au Comité que l'on considérait de toute évidence la libération conditionnelle comme un acte de clémence. Le rapport Fauteux lui-même propose clairement que la Commission nationale des libérations conditionnelles exerce une fonction de clémence¹³ et ses propositions se retrouvent à l'article 22 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*. La *Loi sur le casier judiciaire* lui attribue elle aussi des fonctions quant à l'octroi du pardon en vertu de cette loi.¹⁴ L'influence de la notion de clémence s'exerce de façon encore plus prononcée sur les décisions en matière de libération conditionnelle par le biais des directives établies par la Commission nationale des libérations conditionnelles pour permettre de faire exception aux normes réglementaires d'admissibilité. (Ces lignes directrices sont reproduites au chapitre précédent.) Malgré cela, l'ancien président de la Commission nationale des libérations conditionnelles a affirmé publiquement devant le Comité que "en accordant la libération conditionnelle, il ne s'agit pas de témoigner une sympathie de mauvais aloi aux criminels".¹⁵ En maintes occasions, il a exprimé l'opinion que la libération conditionnelle n'est pas synonyme de clémence et il a même publié ses vues à ce sujet.¹⁶ Le Comité estime qu'il ne faudrait pas confondre clémence et libération conditionnelle. Il estime que la clémence procède d'une théorie tout à fait différente de celle sur laquelle se fonde la libération conditionnelle.

Recommandation

1. La commission nationale des libérations conditionnelles devrait être déchargée de toute responsabilité en matière de clémence.

2) *La libération conditionnelle n'est pas une atténuation, uniformisation ou révision des peines.* La révision des peines, pour quelque raison que ce soit, relève des cours d'appel. La Commission nationale des libérations conditionnelles elle-même incline à adopter ce point de vue et son ancien président a témoigné en ce sens devant le Comité.¹⁷ La plupart des mémoires qui ont soulevé la question partageaient cet avis. Néanmoins, la directive précitée parle précisément de "respect de la justice" et d'"observations particulières faites par le juge, le procureur de la Couronne, etc.". Les circonstances particulières énoncées sont des questions qui relèvent d'une cour d'appel et non d'un organisme de libération conditionnelle. Le fait de tenir compte de ces facteurs crée de la confusion et justifie les critiques adressées par les tribunaux aux responsables de la libération conditionnelle (Voir le chapitre III).

En outre, nous n'avons pas trouvé dans la *Loi sur les libérations conditionnelles de détenus* de disposition autorisant la Commission à assumer la révision des sentences.

3) *La libération conditionnelle n'est pas un moyen d'administrer les institutions pénales.* En général, dans les mémoires présentés au Comité, on a évité de proposer explicitement le recours à la libération conditionnelle comme moyen de diriger les prisons, bien que certains n'en aient pas été loin. Nous estimons que la libération conditionnelle ne devrait pas servir à remédier aux lacunes des institutions pénales, ni à régler le problème de la surpopulation. Il n'appartient pas aux responsables de la libération conditionnelle de résoudre les problèmes des pénitenciers en matière de discipline en relâchant les détenus qui les suscitent.

- un acte de clémence
- une atténuation, uniformisation ou révision des peines
- un moyen d'administrer les institutions pénales
- une récompense
- un droit
- une preuve de réadaptation à la société.

Le Comité a fixé des limites dans lesquelles il estime que la libération conditionnelle devrait fonctionner. Ces limites sont établies en accord avec nos principes fondamentaux. Notre but est de supprimer la confusion qu'entraînent la complexité des procédures actuelles et l'enchevêtrement des fonctions à l'intérieur d'un même système. Le Comité s'est particulièrement préoccupé de cette confusion; il n'admet pas l'inévitabilité des conflits au sein d'un régime de libération conditionnelle et avec les autres régimes,¹² ni la complexité déroutante de ses rouages. Nous estimons que la libération conditionnelle n'est pas

Les limites de la libération conditionnelle

La nouvelle définition

2) Le Comité présume qu'on conservera la répartition actuelle des compétences législatives en matière de libération conditionnelle, c'est-à-dire que les délinquants ayant enfreint des lois fédérales continueront de tomber sous le coup de la loi fédérale en matière de libération conditionnelle et que ceux qui auront contrevenu aux lois provinciales et municipales tomberont sous le coup des lois provinciales. Comme nous l'avons déjà vu, le Parlement a adopté la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, qui crée la Commission nationale des libérations conditionnelles, et la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*, qui institue des bureaux provinciaux de libération conditionnelle en Colombie-Britannique et en Ontario. Certaines provinces ont aussi légiféré pour instituer des tribunaux de libération conditionnelle, dont les pouvoirs ne s'exercent que sur les auteurs d'infractions aux lois provinciales. Bien qu'on puisse envisager d'autres arrangements, nous supposons que cette répartition des compétences législatives sera maintenue.

Le comité Fautoux et le comité Ouimet ont brièvement exposé à quoi est dû l'écart de deux ans qui sépare la juridiction fédérale de la juridiction provinciale en matière de détention des délinquants déclarés coupables. Le premier de ces comités a proposé une modification dans le sens d'une expansion du rôle fédéral, ce qui n'a jamais été accepté. Par ailleurs, le second a conclu que la répartition actuelle devrait être maintenue. Le rapport Ouimet recommande que les gouvernements concluent entre eux des ententes au sujet des services correctionnels; l'évolution dans ce domaine pourrait mener à une répartition différente des responsabilités.¹¹ Cependant, la situation n'a pas encore suffisamment évolué pour qu'il soit possible de savoir quelle serait en fin de compte une répartition appropriée. La cohésion de l'ensemble voudrait que les délinquants reconnus coupables relèvent d'une seule instance administrative; et logiquement, il devrait s'agir du gouvernement provincial, dont relèvent l'administration de la justice et certains services, tels la santé, l'éducation et le bien-être social, qui jouent un rôle d'appoint à l'égard du régime correctionnel.

de choses. Dans les mémoires qu'ils ont présentés au Comité, ils ont particulièrement critiqué la perte du temps passé en libération conditionnelle par suite de la révocation et de la déchéance. Cette critique a été presque aussi fréquente que celle de l'article de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* concernant la surveillance obligatoire, article aux termes duquel les détenus perdent la réduction de peine qu'ils ont pu accumuler en vertu de la *Loi sur les pénitenciers*.

3) Le Comité répète qu'un régime de libération conditionnelle doit être cohérent. Il déplore que le système actuel soit un amalgame d'éléments disparates, sans lien logique entre eux. En outre, dans une certaine mesure, ce régime s'ajuste mal aux autres composantes du système de justice pénale. Nous convenons que les principes de justice et de cohérence sont liés et se recoupent. Néanmoins, nous croyons que toute tentative de réforme du régime de libération conditionnelle ou de tout autre élément du système de justice pénale devrait aussi s'inspirer du principe de cohérence.

Les cas d'incohérence sont nombreux dans le régime actuel. Le passage de la loi relatif à la peine purgée en libération conditionnelle, dont il a été question au paragraphe 2 ci-dessus, illustre bien l'incohérence du régime actuel.

Un exemple remarquable d'inconséquence, en dehors du régime des libérations conditionnelles mais qui a pourtant sur lui de grandes répercussions, c'est la disposition du *Code criminel* qui permet aux tribunaux d'imposer une période de probation à la suite d'une période de détention. De par sa nature, la libération conditionnelle est l'élargissement, à des conditions précises, d'un délinquant incarcéré, tandis qu'une des caractéristiques essentielles de la probation a toujours été le remplacement de l'incarcération par la liberté sous condition. Actuellement, on peut accorder la libération conditionnelle à un délinquant purgeant une peine de prison suivie d'une période de probation. La confusion qui s'ensuit porterait à rire si la situation du délinquant n'était pas aussi tragique.

L'autre manifestation d'incohérence évidente est celle dont il est question au paragraphe 2 ci-dessus à propos de la surveillance obligatoire et de la réduction de peine. D'une part, les tribunaux imposent des peines de durée variable en présumant que cette durée sera respectée. D'autre part, la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* et la *Loi sur les pénitenciers* réduisent directement ces mêmes peines d'environ un tiers, grâce aux dispositions qu'elles contiennent à l'égard des réductions de peine. Puis intervenient les dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* visant la surveillance obligatoire; elles ont l'effet opposé puisqu'elles exigent que le détenu purge la période de réduction de peine qui lui avait été accordée. Or, ces dispositions ne s'appliquent qu'aux délinquants des institutions fédérales, ce qui ajoute encore à l'incohérence.

Hypothèses

Les hypothèses suivantes ont surtout trait au cadre constitutionnel dans lequel la libération conditionnelle continuera probablement de s'inscrire.

1) Vu la faible probabilité qu'un état de chose qui dure depuis 100 ans change beaucoup dans un avenir prévisible, le Comité présume que, pour l'instant, la limite de deux ans continuera de démarquer les responsabilités respectives des gouvernements fédéral et provinciaux en matière d'incarcération des délinquants déclarés coupables.

que "les arguments sur l'équité ne se fondent pas essentiellement sur ce point (de meilleures décisions), et ceux qui critiquent l'équité dans cette optique n'ont rien compris".⁹

La question de l'équité est d'une importance cruciale dans le régime canadien. Ainsi, un système qui confère un pouvoir discrétionnaire absolu de faire exception aux normes de calcul des délais crée une situation injuste pour ceux qui sont rejetés. Un tel pouvoir discrétionnaire rend le système éminemment sélectif et discriminatoire et, en fait, il supprime les exigences minimales requises des candidats à la libération conditionnelle.

Le texte de la loi est ambigu. Voici le paragraphe (1) de l'article 13 de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus:

La période d'emprisonnement d'un détenu à libéré conditionnelle, tant que cette dernière continue d'être ni révoquée ni frappée de déchéance, est réputée rester en vigueur jusqu'à son expiration conformément à la loi, et, dans le cas d'une libération conditionnelle de jour, le détenu à libéré conditionnelle est réputé continuer à purger sa période d'emprisonnement au lieu de détention d'où il a été relâché sur libération conditionnelle. *(Les italiques sont de nous.)*

Cette disposition suppose que la période d'emprisonnement d'un détenu libéré demeure la même jusqu'à expiration, qu'il continue à purger sa peine (ou période de détention) pendant la période de libération conditionnelle et qu'avec le temps, le restant de cette peine s'abrége puisque l'article fait allusion à son expiration conformément à la loi. L'exigence de non-révocation et de non-déchéance de la libération conditionnelle ne veut pas dire qu'en cas de révocation ou de déchéance le temps passé avec succès en libération conditionnelle ne devrait pas compter ou ne compte pas. C'est seulement lorsque s'applique l'article 20(1) qu'on s'aperçoit que le détenu en libéré qui entreint à un moment donné les conditions de la libération conditionnelle doit recommencer à purger sa peine à partir du moment où il a été libéré sous condition. Nous estimons qu'il y a là une injustice. Voici l'article en question:

Lorsque la libération conditionnelle accordée à un détenu a été révoquée, celui-ci doit être envoyé de nouveau au lieu d'incarcération d'où il avait été autorisé à sortir et à rester en libéré au moment où la libération conditionnelle lui était encore expirée, pour purger la partie de sa peine d'emprisonnement qui n'était pas encore expirée au moment où la libération conditionnelle lui était accordée, y compris toute période de réduction de peine alors inscrite à son crédit, notamment la réduction de peine méritée, moins toute période passée sous garde par suite d'une suspension de sa libération conditionnelle. *(Les italiques sont de nous.)*

La Commission nationale des libérations conditionnelles précise clairement que la libération conditionnelle "abrége la période d'incarcération; toutefois, le détenu purge le reste de sa peine dans la société, mais sous surveillance".¹⁰ De fait, quand le libéré manque à sa parole, le temps passé en libéré sous condition n'est pas soustrait de sa peine et il doit le purger en détention. Les dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus concernant la déchéance ont le même effet. Il s'ensuit que celui qui viole les conditions de sa libération doit "purger" une certaine partie de sa peine deux fois, ce qui entraîne une prolongation de la peine imposée par le tribunal. Cette prolongation lui est imposée sans nouveau procès ni procédure régulière.

On pourrait citer d'autres exemples d'injustice. Des détenus, tout comme des libérés conditionnels ou des délinquants qui ont purgé toute leur peine, se sont plaints de cet état

Le professeur Hawkins, dans une récente analyse du système des libérations conditionnelles en Grande-Bretagne, a souligné l'importance d'une procédure équitable de sélection des détenus libérables. Il a exposé les prémisses sur lesquelles doit se fonder une juste procédure de sélection, l'une d'elles étant que "l'équité est un bien en soi, et certaines normes minimales sont nécessaires dans notre société contemporaine".⁸ Mais il nous prévient que "plus équitable" ne signifie pas nécessairement "meilleur". Il ajoute

lequel le système doit se fonder.

révocation ou de déchéance sont celles qui se rapprochent le plus du principe d'équité sur procédures d'audition préalable à la libération conditionnelle et de suspension, de la Commission nationale des libérations conditionnelles à la Cour fédérale, ainsi que les "compréhensibles". Ses recommandations touchant le droit d'interjeter appel des décisions criminologie a noté la complexité du système et le besoin de le simplifier pour le rendre présentes à notre comité, très peu ont fait état de ce concept. La Société canadienne de la justice et l'équité commanderaient le respect et l'appui du public.⁷ Il faudrait autant préconiser un mécanisme de justice pénale, y compris des mesures de redressement, dont un principe d'équité, comme le dit le rapport Ouimet. Le principe 8 de ce rapport

2) Le Comité estime que le régime des libérations conditionnelles doit se fonder sur

un contrôle plus ou moins étroit.

dissuader les délinquants, faciliter leur réinsertion sociale et permettre d'exercer sur eux des délinquants.⁶ Nous croyons donc que les mesures de libération conditionnelle doivent protection de la société s'obtient par la dissuasion, la réinsertion sociale et un contrôle membres de la société. Nous partageons les vues du rapport Ouimet sur ce point: la les victimes d'un acte criminel. Toutes ces mesures convergent vers la protection des délinquants, mais comprennent aussi des mesures d'indemnisation et de réparation envers qui ne se limitent pas à diverses mesures d'incarcération, de correction et de contrôle de protection. Le mécanisme de justice pénale comporte des interdictions et des sanctions Etant donné que le délinquant est un membre de la société, il faut également assurer sa de protéger le corps social contre les comportements hautement nuisibles et dangereux.⁵

mécanisme de justice pénale, le régime des libérations conditionnelles a pour but premier principes fondamentaux énoncés dans le rapport Ouimet. En tant qu'élément essentiel du 1) La définition que nous donnons de la libération conditionnelle découle des

Principes fondamentaux

Le Comité est parti de deux séries d'hypothèses pour élaborer une nouvelle définition. Dans la première, nous exposons notre conception de la libération conditionnelle et dans la seconde, nous exposons les dispositions législatives et constitutionnelles qui régissent cette matière et dont la permanence paraît vraisemblable.

diverses.

régime, et rien de plus, au lieu d'un pot-pourri de solutions à des questions isolées et libérations conditionnelles et de formuler tout d'abord le principe fondamental de ce régime. C'est précisément ce qu'il faut viser au terme de cette démarche: un nouveau avons jugé préférable de résoudre les questions en fonction de l'ensemble du régime des l'incohérence qui caractérise actuellement la libération conditionnelle au Canada. Nous suite ne feront qu'embrouiller davantage les divers éléments sans mettre fin à

*Nommé président de la Commission nationale des libérations conditionnelles le 16 avril 1974.

contrôle, au lieu de le faire au hasard comme ce serait le cas si le détenu n'était relâché qu'après avoir purgé sa peine.

Le Comité adopte le principe fondamental énoncé par le comité Quimet, à savoir: "Le maintien de l'ordre, le processus judiciaire et les mesures de redressement devraient être étroitement reliés".² Le rapport Fautoux, qui nous a valu l'institution du présent régime de libération conditionnelle, proposait lui aussi une conception globale du traitement des délinquants. Le comité Fautoux pensait que le régime correctionnel du Canada doit d'abord s'efforcer de réaliser "un haut degré d'intégration entre tous les éléments du régime correctionnel".³

Or, le Comité constate qu'on n'a pas cessé d'aborder la question de la criminalité et des délinquants de façon contradictoire et incohérente. Il y a du vrai dans la description qu'a faite de la situation actuelle le professeur W. R. Outerbridge* devant le Congrès canadien de criminologie, en 1973, lorsqu'il a dit:

(traduction)

Les organismes actuellement chargés de faire respecter la loi, d'administrer la justice et les mesures correctionnelles constituent en somme une série de compartiments étanches et juxtaposés, à travers lesquels le délinquant doit successivement passer. Chaque compartiment est relativement indépendant du précédent et du suivant. Chacun se considère comme la cheville de l'ensemble, et c'est le personnel de chaque compartiment qui prend les décisions.

Celles-ci ont un effet direct sur le comportement du personnel des autres compartiments, mais elles sont prises sans le consulter. De fait, certaines décisions d'un compartiment semblent contredire la finalité supposée des décisions prises par les autres. D'où la méfiance, l'incompréhension et l'hostilité à peine voilée qui caractérisent souvent les rapports entre ceux qui oeuvrent aux différentes étapes du "processus". Il s'ensuit que même si, au moyen de ce processus, les compartiments concourent tous au traitement du délinquant, seul ce dernier le perçoit cependant comme un ensemble.⁴

Nous espérons contribuer dans notre rapport à la coordination et à l'unité du régime de justice pénale.

Éléments d'une définition

Nous estimons qu'on ne saurait atteindre cette unité sans redéfinir la libération conditionnelle. A certains, notre définition semblera n'être qu'une réaffirmation de la manière dont ils la conceivent déjà; pour d'autres, elle servira peut-être à réorienter leur pensée. Le Comité a retenu pour élaborer cette définition un certain nombre d'hypothèses de base. Il a exposé en quoi devrait, selon lui, consister la libération conditionnelle et, en même temps, il en a restreint le concept aux éléments qu'il estime essentiels, en extrayant de sa signification les idées fausses qui ont cours. Notre définition sert de base à toutes les structures de la libération conditionnelle que nous proposons dans les chapitres suivants.

Le reste du rapport traite des principaux problèmes que comporte le régime actuel. Toutefois, l'importance que nous avons donnée à ces questions n'implique pas qu'il faille leur trouver une solution immédiate dans la pratique, car des solutions pragmatiques sans

VERS UNE NOUVELLE CONCEPTION
DE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE

La libération conditionnelle et le régime de justice pénale

Avant d'être utilisée pour désigner une méthode de libération des délinquants, l'expression "parole" (libération conditionnelle) s'appliquait à la liberté relative accordée aux prisonniers de guerre qui s'engageaient sur l'honneur à ne pas tenter de s'évader. On disait de ces prisonniers qu'ils étaient en liberté "sur parole". Cette acception était courante aux 15^e et 16^e siècles, et n'avait aucun rapport avec le régime de justice pénale. Mais la situation a changé à tel point que la libération conditionnelle est maintenant devenue partie intégrante de ce régime. Au Canada, la loi prévoit la libération conditionnelle des délinquants depuis bientôt 75 ans.

Le nombre des libérés conditionnels a augmenté graduellement et, malgré des reculs temporaires, il s'est accru généralement plus vite que celui des délinquants en détention. Au cours des années, de moins en moins de détenus ont été élargis uniquement parce qu'ils avaient purgé toute leur peine. Depuis 1970, la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* stipule que les prisonniers des pénitenciers fédéraux qui n'ont pas obtenu la libération conditionnelle mais ont accumulé suffisamment de jours de réduction de peine doivent être élargis sous surveillance obligatoire, ce qui revient à une forme de libération conditionnelle. Le nombre des détenus qui obtiennent la libération conditionnelle augmente donc sensiblement et, en justice pénale, le rôle de la libération conditionnelle en devient d'autant plus important. La plupart des détenus des prisons provinciales ne sont encore relâchés qu'à l'expiration de leur peine.

Témoignant devant le Comité, le professeur J. Ciale a démontré qu'au cours de la période allant de 1959-1960 à 1970-1971, les libérations conditionnelles accordées dans les pénitenciers fédéraux représentaient, au début, le tiers des libérations, pour en atteindre la moitié à la fin de cette période de douze ans.¹

L'autorité compétente a libéré conditionnellement en une année aussi peu que 1,000 détenus des institutions fédérales et provinciales, mais elle en a libéré jusqu'à 3,494 pendant une autre année, au cours de cette période. À notre avis, la libération conditionnelle, qui joue déjà un rôle important dans le mécanisme de justice pénale, devrait en jouer un plus important encore. La société canadienne a non seulement le droit, mais encore l'obligation, de relâcher les délinquants de façon systématique et

- ²¹ Commission nationale des libérations conditionnelles. *Glossaire des termes utilisés dans le rapport*. Ottawa. Sans date.
- ²² L'expression "suspension thérapeutique" a souvent été employée par des surveillants de libération conditionnelle membres d'organismes publics ou privés, au cours des conversations qu'ils ont eues avec le personnel de notre Comité.

Le Comité a relevé quantité d'aspects complexes dans le régime actuel. Un certain nombre de difficultés sont apparues au cours de notre étude et les recommandations du Comité en vue de les résoudre sont exposées en détail dans les chapitres suivants.

Renvois

¹Canada. Ministère de la Justice. *Rapport d'un Comité institué pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivis au Service des pardons du ministère de la Justice du Canada*. Imprimeur de la Reine. 1956. p. 137. (Rapport Fautoux)

²Rapport Fautoux. p. 70.

³*Loi sur les prisons et les maisons de correction*. S.R.C. 1970. c. P-21.

⁴Canada. *Commission royale d'enquête sur le système pénal du Canada*. Ottawa. Imprimeur du Roi. 1938. (Rapport Archambault)

⁵*Loi sur les pénitenciers*. S.R.C. 1970. c. P-21.

⁶*Loi sur la libération conditionnelle de détenus*. S.R.C. 1970. c. P-2, modifiée en 1974.

⁷*Loi sur la libération conditionnelle de détenus*. Article 2.

⁸*Loi sur les jeunes délinquants*. S.R.C. 1970. c. J-3.

⁹L'article 7(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* prévoit une exception:

Lorsque, dans le cas d'une personne condamnée à une période d'emprisonnement concernant laquelle la Commission est exclusivement compétente pour accorder, refuser d'octroyer et révoquer la libération conditionnelle, cette personne est, au moment de la sentence ou en tout temps pendant cette période d'emprisonnement, condamnée à une période d'emprisonnement infligée en vertu des dispositions d'une loi de la législature d'une province, et que cette dernière période doit être purgée soit concurremment avec la période d'emprisonnement concernant laquelle la Commission est exclusivement compétente, soit immédiatement après l'expiration de cette période, la Commission a, sous réserve des exceptions de la présente loi, compétence exclusive et discrétion absolue pour accorder, refuser d'octroyer ou révoquer la libération conditionnelle en rapport avec les deux périodes d'emprisonnement.

¹⁰*Code criminel*. S.R.C. 1970. c. C-34, modifié en 1974.

¹¹*Bill C-2. Loi modifiant le Code criminel*. 24 octobre 1973. Article 3.

¹²*Loi sur la libération conditionnelle de détenus*. Article 22(1).

¹³*Loi sur la libération conditionnelle de détenus*. Article 22(2).

¹⁴*Loi sur le casier judiciaire*. S.R.C. 1970. c. 12. 1^{er} Supp.

¹⁵Scott, S., *Montreal Star*. "Parole Service's New System Smoothes Road to Release". 11 janvier 1974.

¹⁶Commission nationale des libérations conditionnelles. Liste révisée, 7 juin 1973.

¹⁷Délibérations du Comité. 16 et 17 décembre 1971. pp. 52-54.

¹⁸Délibérations du Comité. 16 et 17 décembre 1971. p. 53.

¹⁹Délibérations du Comité. 16 et 17 décembre 1971. p. 48.

²⁰Service canadien des pénitenciers. *Directive du Commissaire No 228*, "Autorisation d'absences temporaires." Paragraphe 5. 27 juin 1973.

Une modification apportée le 5 juin 1973 à l'alinéa a) du paragraphe (1) de l'article 2 du Règlement sur la libération conditionnelle de détenus stipule que, si une peine d'emprisonnement est imposée à la suite d'une déchéance de la libération conditionnelle, le détenu purgera soit la moitié de la période d'emprisonnement imposée, soit sept ans, en prenant la moindre des deux périodes, avant de pouvoir obtenir une autre libération conditionnelle ordinaire.

On suppose qu'il a obtenu sa libération conditionnelle après avoir purgé le tiers de sa peine de trois ans et qu'il est déchu de la libération conditionnelle après 365 jours. Il est alors reconnu coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de plus de deux ans et il est réincarcéré pour purger sa peine globale, qui se compose du reste de la peine initiale (730 jours, en ne supposant aucune période de suspension) et de la nouvelle peine qui, par hypothèse, est de trois ans. La durée réelle de l'emprisonnement s'élèvera donc à 1,825 jours. Le détenu obtiendra une réduction statutaire de peine d'un quart de 1,825 jours et pourra aussi obtenir une réduction méritée de peine à raison de trois jours par mois. Toutefois, pourvu que la réduction de sa peine dépasse soixante jours, il sera éventuellement placé sous surveillance obligatoire, de sorte que le temps réel qu'il passera sous garde (au pénitencier et en libération conditionnelle) totalisera les 730 jours de la peine initiale plus les 1,825 jours de la nouvelle condamnation, soit 2,255 jours ou sept ans, au lieu de six ans auxquels l'avait condamné le tribunal.

L'étape 11 du schéma 1 montre la durée de la peine d'emprisonnement que le détenu devra purger si sa libération conditionnelle est frappée de déchéance.

- où il a été ainsi condamné.
- d'incarcération, au lieu d'incarcération correspondant pour la division territoriale condamnation n'est pas dans la division territoriale où est situé ce lieu inférieure à deux ans, à ce lieu d'incarcération ou, lorsque le lieu de sa pénitencier et si la durée de l'emprisonnement prescrite par le paragraphe (1) est au moment où la libération conditionnelle lui était accordée n'était pas un c) si le lieu d'incarcération d'où il avait été autorisé à sortir et à rester en liberté paragraphe (1) porte sur une période d'au moins deux ans; et
- b) dans un pénitencier si la durée totale de l'emprisonnement prescrit par le était un pénitencier;
- a) dans un pénitencier, si le lieu d'incarcération d'où il avait été autorisé à sortir et à rester en liberté au moment où la libération conditionnelle lui était accordée, comme suit:
- (2) La période d'emprisonnement prescrite par le paragraphe (1) doit être purgée criminel avant l'imposition de la sentence sur l'acte criminel
- e) du temps qu'il a passé sous garde après déclaration de culpabilité de l'acte sous garde en raison d'une telle suspension ou révocation, et
- d) du temps antérieur à la déclaration de culpabilité de l'acte criminel lorsque la libération conditionnelle était suspendue ou révoquée et durant lequel il était
- c) du temps qu'il a passé en liberté après que la sentence pour l'acte criminel lui a été imposée, à l'exclusion du temps qu'il a passé en liberté en conformité d'une libération conditionnelle à lui accordée après qu'une telle sentence lui a été imposée,
- moins le total
- b) de l'emprisonnement, le cas échéant, auquel il est condamné sur déclaration de culpabilité de l'acte criminel, et
- c) du temps qu'il a passé en liberté après que la sentence pour l'acte criminel lui a été imposée, à l'exclusion du temps qu'il a passé en liberté en conformité d'une libération conditionnelle à lui accordée après qu'une telle sentence lui a été imposée,

conditionnelle est révoquée. On le renvoie à l'institution purger ce qui lui restait de sa peine au moment de sa libération conditionnelle, moins les 14 jours de suspension. Il s'ensuit donc que, même s'il a été sous garde pendant 730 jours, seuls comptent comme peine réellement purgée ses 379 jours d'incarcération.

A son retour en détention pour 716 jours, le détenu voit porter à son crédit la réduction de peine qu'il a méritée durant les 365 premiers jours de son incarcération (36 jours) et la réduction statutaire (1/4 de 716), soit 179 jours. Ce qui veut dire que, s'il n'obtient pas une nouvelle libération conditionnelle, il devra passer 501 jours au pénitencier. Comme il a droit à une réduction de peine supérieure à 60 jours (elle est de 215 jours), on lui accordera la surveillance obligation. Globalement le temps qu'il aura passé sous garde (au pénitencier et en libération conditionnelle) sera donc de :

365 jours au pénitencier

365 jours en libération conditionnelle

14 jours sous suspension

501 jours au pénitencier

215 jours sous surveillance obligation

soit en tout 1,460 jours au lieu de 1,065 jours auxquels il avait été condamné à l'origine, c'est-à-dire environ une année de plus que la peine initialement prévue par le tribunal.

Il arrive que le détenu dont la libération conditionnelle a été révoquée obtienne une autre libération conditionnelle ordinaire. Advenant de cette seconde libération, ou révocation de la surveillance obligation, la période effectivement passée sous garde dépassera encore davantage la peine imposée initialement par le tribunal, même si le détenu n'a commis aucune infraction après celle qui lui a valu sa première condamnation.

5) *Déchéance de la libération conditionnelle*. L'article 17(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* stipule que

Lorsqu'un individu qui est ou qui a été à un moment un détenu à liberté conditionnelle est déclaré coupable d'un acte criminel punissable d'un emprisonnement d'au moins deux ans, commis après que la libération conditionnelle lui a été accordée et avant qu'il ait été relevé des obligations de cette libération conditionnelle ou avant l'expiration de sa sentence, sa libération conditionnelle est, de ce fait, frappée de déchéance et cette déchéance est censée dater du jour où l'infraction a été commise.

En cas de déchéance de la libération conditionnelle, le libéré est réincarcéré au pénitencier. L'article 21 de la Loi précise où il doit purger le reste de la peine initiale et la nouvelle peine ainsi que la durée de l'emprisonnement:

(1) Lorsqu'une libération conditionnelle est frappée de déchéance par une déclaration de culpabilité d'un acte criminel, le détenu à liberté conditionnelle doit purger un emprisonnement, commençant lorsque la sentence pour l'acte criminel lui est imposée, d'une durée égale au total

a) de la partie de l'emprisonnement auquel il a été condamné qui n'était pas encore expirée au moment de l'octroi de cette libération, y compris toute période de réduction de peine inscrite à son crédit, notamment la réduction de peine méritée,

d'un détenu à liberté conditionnelle autre qu'une libération conditionnelle des obligations de laquelle le détenu a été relevé et autoriser son arrestation, chaque fois qu'ils sont convaincus que l'arrestation du détenu est nécessaire ou souhaitable en vue de la libération conditionnelle d'un détenu pour diverses raisons, y compris sa participation soupçonnée à des activités criminelles ou la crainte qu'il puisse y prendre part, ou peut-être aussi pour des motifs "d'ordre thérapeutique".²²

Lorsqu'un mandat de suspension est délivré, le détenu est amené devant un magistrat et tenu sous garde jusqu'à l'annulation de cette suspension ou jusqu'à la révocation ou à la déchéance de sa libération. L'étude du cas doit se faire dans un délai de quatorze jours; la suspension est alors soit annulée, soit renvoyée à la Commission nationale des libérations conditionnelles qui, enquête terminée, doit elle-même annuler la suspension ou révoquer la libération conditionnelle.

Il faut souligner qu'un détenu qui est emprisonné par suite d'une ordonnance de suspension est censé purger sa peine.

4) *Révocation de la libération conditionnelle.* Il s'agit d'une ordonnance de la Commission mettant fin à une libération conditionnelle pour divers motifs: mauvaise conduite, peut-être dans certains cas infraction légère, ou violation des conditions de l'engagement. La révocation fait habituellement suite à une suspension au cours de laquelle les fonctionnaires de la Commission étudient le cas. Lorsque le libéré commet un acte criminel, la déchéance de la libération conditionnelle est automatique. L'article 20(1) de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus précise:

Lorsque la libération conditionnelle accordée à un détenu a été révoquée, celui-ci doit être envoyé de nouveau au lieu d'incarcération d'où il avait été autorisé à sortir et à rester en liberté au moment où la libération conditionnelle lui était accordée, pour purger la partie de sa peine d'emprisonnement qui n'était pas encore expirée au moment où la libération conditionnelle lui était accordée, y compris toute période de réduction de peine alors inscrite à son crédit, notamment la réduction de peine méritée, moins toute période passée sous garde par suite d'une suspension de sa libération conditionnelle. (les italiques sont de nous)

Un détenu dont la libération conditionnelle de jour, ou temporaire, est révoquée doit purger la peine d'emprisonnement qui lui restait au moment où la libération conditionnelle permanente de jour lui a été accordée.

Un aspect crucial du mécanisme de révocation concerne ses rapports avec la réduction de peine et ses conséquences ultérieures sur la période où le sujet est assujéti à une forme de garde quelconque. Dans le cas d'une révocation, le détenu doit purger le temps passé en prison durant la suspension de la libération conditionnelle. Il s'ensuit qu'il purge une peine plus longue que celle que lui avait imposée le tribunal.

L'étape 10 du schéma 1 traduit cette situation. On suppose que le détenu est libéré sous condition après un tiers de la peine ou 365 jours, ce qui signifie qu'il devra purger en libération conditionnelle 730 jours, y compris la réduction méritée (274 jours de réduction statutaire et 36 jours de réduction méritée). Après 365 jours de liberté sous condition, sa libération est suspendue. Après 14 jours en prison, sa libération

La libération conditionnelle ordinaire progressive découle d'une décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles de libérer pour de courtes périodes avant sa libération conditionnelle ordinaire un détenu qui en général s'est vu imposer une longue peine d'emprisonnement et bénéficiera éventuellement d'une libération conditionnelle en bonne et due forme. L'agent régional des libérations conditionnelles décide de la date à laquelle ce détenu bénéficiera effectivement de sa libération conditionnelle définitive. Ce genre de libération est analogue à la libération conditionnelle de jour (dont il est question à la page 28), avec cette différence qu'on ne tient pas pour acquis que le détenu bénéficiaire d'une libération conditionnelle de jour se verra finalement accorder une libération conditionnelle ordinaire.

9) *Libération conditionnelle de courte durée.* La libération conditionnelle de courte durée ne s'applique qu'aux détenus des institutions provinciales. On l'accorde d'ordinaire pour une période de moins de trente jours, immédiatement avant l'expiration de la peine, afin d'aider à la réadaptation du détenu, par exemple pour lui permettre d'accepter une offre d'emploi stable. La surveillance n'est pas exercée dans ces cas.²¹

10) *Libération conditionnelle minimum.* Applicable aux détenus des pénitenciers et autres institutions fédérales, elle consiste en un mois de libération pour chaque année de peine, jusqu'à un maximum de six mois.

Fin de la libération conditionnelle

Il existe plusieurs moyens de mettre un terme à la libération conditionnelle, entre autres son annulation avant l'exécution de la décision favorable de la Commission. Les autres ne sont applicables que lorsque le libéré a quitté l'institution.

1) *Expiration normale.* L'intéressé termine avec succès la période de libération conditionnelle.

2) *Élargissement avant l'expiration normale.* L'article 10(1)d) de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus autorise la Commission à :

... relever des obligations de libération conditionnelle tout détenu à liberté conditionnelle, sauf un détenu en libération conditionnelle de jour ou un détenu à liberté conditionnelle qui a été condamné à la peine de mort ou à un emprisonnement à vie comme peine minimum.

La Commission se prévaut habituellement de ce pouvoir dans les cas de libération conditionnelle prolongée lorsqu'elle est convaincue que le détenu, après une longue période de surveillance, s'est suffisamment réadapté à la vie en société.

Avant de relever le détenu des obligations de la libération conditionnelle, la Commission peut diminuer le nombre des conditions de la libération, notamment ne plus exiger que le détenu se présente à la police tous les mois. Ce procédé de "libération conditionnelle mitigée" peut entrer en jeu pour supprimer entièrement ou partiellement les conditions de l'engagement. Être relevé des obligations de la libération conditionnelle suppose que l'on n'est plus assujéti à la suspension, à la révocation ou à la déchéance.

3) *Suspension de la libération conditionnelle.* L'article 16(1) de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus prescrit :

Un membre de la Commission ou toute personne qu'elle désigne peuvent, au moyen d'un mandat écrit, signé par eux, suspendre toute libération conditionnelle

de la province. Son autorité se fonde sur l'article 36 de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*, qui déclare :

Lorsque, de l'avis d'un fonctionnaire désigné par le lieutenant-gouverneur de la province où un prisonnier est incarcéré dans un lieu autre qu'un pénitencier, il est nécessaire ou souhaitable que le prisonnier soit absent, avec ou sans escorte, pour des raisons médicales ou humanitaires ou pour contribuer au redressement moral du prisonnier, l'absence du prisonnier peut être autorisée de temps à autre par ledit fonctionnaire, pendant une période illimitée pour des raisons médicales et pendant une période n'excédant pas quinze jours pour des raisons humanitaires ou pour contribuer au redressement moral du prisonnier.

Il existe manifestement un assez large dédoublement dans un régime correctionnel qui laisse à deux organismes différents le soin de déterminer si un détenu peut être temporairement libéré d'une institution et lequel peut l'être.

En fait, jusqu'au 9 juin 1973, le service pénitentiaire accordait dans certains cas des absences temporaires consécutives qui, en réalité, ressemblaient beaucoup à la libération conditionnelle. Dans sa déclaration à la Chambre des Communes, le 1^{er} juin 1973, le Solliciteur général, l'honorable Warren Allmand, a indiqué qu'il allait mettre fin à une telle pratique. Dans le cas des détenus bénéficiant à cette date d'absences temporaires consécutives, ainsi que dans le cas où, dans l'avenir, on le jugera nécessaire ou souhaitable, le recours à la libération conditionnelle de jour sera plus fréquent. L'expression "libération conditionnelle temporaire" désigne actuellement le mécanisme permettant d'accorder à un détenu une libération spéciale ne se rattachant pas nécessairement à une libération définitive. Les autorités provinciales accordent encore des absences temporaires consécutives.

Dans la directive du 27 juin 1973, le commissaire des pénitenciers a aussi ordonné que, avant d'accorder à un détenu un congé temporaire sans escorte à des fins de resocialisation, soit d'abord effectuée une enquête communautaire. Les demandes d'évaluation communautaire doivent être adressées au Service national des libérations conditionnelles. Voici d'autres formes de libération conditionnelle :

5) *Libération conditionnelle en principe*. La libération conditionnelle est accordée pourvu que des conditions satisfaisantes soient remplies : logement, emploi, etc.

6) *Libération conditionnelle pour expulsion*. Le requérant sera expulsé après avoir obtenu sa libération conditionnelle. Les autorités de l'immigration prennent les dispositions nécessaires pour le faire escorter jusqu'au point de départ.

7) *Libération conditionnelle pour départ volontaire*. Le détenu est libéré afin qu'il puisse se rendre dans un autre pays dont il est citoyen ou qui l'acceptera. Le Service des libérations conditionnelles le fait escorter jusqu'au point de départ. Il n'est pas permis au libéré conditionnel de rentrer au Canada sans le consentement préalable de la Commission.

8) *Libération conditionnelle progressive*. Le détenu se voit accorder la permission de quitter l'institution le jour, avec ou sans escorte et pour de courtes périodes, avant la libération conditionnelle ordinaire, ce qui l'aidera à se réadapter à la vie en société.

La directive envisage au paragraphe 7 des exceptions pour des raisons médicales ou humanitaires:

Un directeur d'institution peut, dans des circonstances exceptionnelles, pour des raisons médicales, pour cause de maladie grave ou de décès dans sa famille, accorder une absence temporaire sous escorte à tout détenu, y compris ceux qui sont soumis à des "restrictions et conditions particulières", n'importe quand après son admission. Il existe à la règle générale relative aux absences temporaires quelques exceptions décrites à l'alinéa 6 de la directive du commissaire:

RESTRICTIONS SPÉCIALES ET CONDITIONS

- a. Tout détenu:
 - (1) qui purge une peine d'emprisonnement à vie,
 - (2) qui a été reconnu par les tribunaux comme délinquant d'habitude et qui a été condamné à la détention préventive,
 - (3) qui a été reconnu par la police, dans un rapport pré-sentenciel ou une évaluation communautaire, comme ayant été affilié au crime organisé,
- n'aura droit à une absence temporaire en vue de faciliter sa réhabilitation que trois ans au moins après son admission au pénitencier. Les deux premières absences de trois jours, ou moins, ne peuvent être accordées qu'avec l'approbation du directeur régional. Dans les cas où l'absence est de plus de trois jours, la demande d'absence au Commissaire sera accompagnée de la recommandation du directeur régional.
- b. Un détenu libéré conditionnellement, dont la libération conditionnelle a été suspendue, ne pourra obtenir d'absence temporaire, sauf s'il est détenu dans un centre correctionnel communautaire et si l'absence temporaire a fait l'objet d'une demande expresse de la Commission nationale des libérations conditionnelles.
- c. Un détenu dont le permis de libération conditionnelle a été frappé de déchéance ou révoqué ne deviendra éligible pour l'octroi d'un permis d'absence temporaire que six mois après la date de sa ré-admission dans un pénitencier.
- d. Les détenus dont le permis de libération conditionnelle a été frappé de déchéance ou révoqué et qui sont visés au paragraphe 6a. (1), (2) et (3) susmentionné ne deviendront éligibles pour l'octroi d'un permis d'absence temporaire que trois ans après la date de leur ré-admission dans un pénitencier.
- e. Un détenu condamné pour enlèvement ou rapt aux termes de l'article 247 du Code criminel du Canada ou un détenu qui purge une peine à la suite d'un acte de piraterie aérienne aux termes de l'article 76.1 du Code criminel du Canada, ne pourra obtenir une absence temporaire destinée à faciliter sa réhabilitation, sans l'autorisation du Commissaire.
- f. Sous réserve des conditions prescrites au paragraphe 7 (EXCEPTIONS) de la présente directive, un détenu reconnu par les tribunaux comme étant un délinquant sexuel dangereux n'aura pas droit à une absence temporaire.
- g. Dans le cas des détenus que les tribunaux n'ont pas reconnus comme délinquants sexuels dangereux, aux termes de l'article 689 du Code criminel du Canada, mais qui ont été reconnus coupables de crimes d'ordre sexuel ou qui ont déjà commis de nombreux délits sexuels, le directeur de l'institution devra faire preuve d'une grande prudence avant d'accorder des absences temporaires.

Dans les régimes correctionnels provinciaux, le fonctionnaire responsable des décisions relatives aux absences temporaires doit être désigné par le lieutenant-gouverneur

4) *Libération conditionnelle de jour*. La libération conditionnelle de jour, ou libération temporaire, et le programme d'absence temporaire sont différents des autres genres de libération conditionnelle parce que le détenu à qui elles sont accordées n'est libéré de l'institution sous condition que pour une brève période. Sauf dans le cas de révocation ou de déchéance (dont il sera question aux pages 32-34), le détenu libéré en vertu d'une libération conditionnelle ordinaire, d'une libération conditionnelle d'exception ou du régime de surveillance obligatoire ne retournera pas à l'institution pendant la partie de sa peine qu'il purge sous surveillance à l'extérieur.

La libération conditionnelle de jour, d'autre part, est ainsi définie à l'article 2 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*:

La libération conditionnelle dont les modalités requièrent le détenu auquel elle est accordée de retourner à la prison, à l'occasion, au cours de la durée de cette libération conditionnelle ou de retourner à la prison après une période spécifiée.

La Commission nationale des libérations conditionnelles propose que la libération conditionnelle de jour soit accordée à des fins particulières de resocialisation, par exemple pour des stades prolongés de formation à l'extérieur de l'institution, pour continuer à occuper un emploi régulier, ou pour entreprendre une libération progressive avant l'expiration de la peine.

Dans la pratique, la Commission nationale des libérations conditionnelles fait en sorte qu'un détenu devienne admissible à la libération conditionnelle de jour un an avant la date de son admissibilité à la libération conditionnelle ordinaire. Si la date d'admissibilité à la libération conditionnelle ordinaire est à moins d'un an de la date d'entrée au pénitencier, le détenu est admissible à la libération conditionnelle de jour dès son arrivée. On le voit à l'étape 8. La libération conditionnelle de jour ne peut, normalement, dépasser trois mois sans une autorisation spéciale de la Commission.

L'application du régime d'absences temporaires incombe aux autorités de l'institution. Les fonctionnaires fédéraux chargés de statuer sur ce point sont le commissaire des pénitenciers et le directeur de l'institution. L'article 26 de la *Loi sur les pénitenciers* prescrit:

Lorsque, de l'avis du commissaire ou du fonctionnaire ayant la direction d'un pénitencier, il est nécessaire ou souhaitable qu'un détenu soit absent, seul ou sous escorte, pour des raisons d'ordre médical ou humanitaire ou pour faciliter son redressement moral, l'absence peut être autorisée à l'occasion

a) par le commissaire, pendant une période illimitée pour des raisons médicales et pendant une période d'au plus quinze jours pour des motifs humanitaires ou pour faciliter son redressement moral, ou

b) par le fonctionnaire responsable, pendant une période d'au plus quinze jours pour des raisons médicales et pendant une période d'au plus trois jours pour des motifs humanitaires ou pour faciliter son redressement moral.

Le commissaire des pénitenciers précise dans la directive n° 228 du 27 juin 1973, "qu'on ne peut accorder une absence temporaire à un détenu avant que celui-ci ait purgé six mois de sa peine dans un pénitencier".²⁰

La date d'admissibilité à l'absence temporaire est indiquée à l'étape 9.

- capacité mentale insuffisante empêchant le détenu d'assimiler les programmes de l'institution
- âge du délinquant, s'il est trop jeune ou trop âgé
- combinaison de facteurs apparentés (par exemple premier délit, programme de l'institution non adapté, rapports généralement favorables, possibilité d'accueil extérieur, offres spéciales d'emploi)
- facteurs ethno-culturels ou linguistiques s'opposant à ceux qu'on rencontre dans l'institution
- délinquant occasionnel¹⁷

La directive précise, en outre: "Ces facteurs sont énumérés individuellement, mais la présence d'un seul d'entre eux ne suffit généralement pas à justifier une exception".¹⁸

3) *Surveillance obligatoire*. La surveillance obligatoire est une nouvelle disposition de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, selon laquelle toute personne condamnée à la détention en pénitencier fédéral ou qu'on y a transférée après le 1^{er} août 1970 sera, à sa libération, assujettie à une surveillance, sous l'autorité de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Plus précisément, l'article 15(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* déclare:

Lorsqu'un détenu à qui la libération conditionnelle n'a pas été accordée est mis en liberté avant l'expiration de sa sentence en conformité de la loi, à la suite d'une réduction de peine, incluant une réduction méritée et que la période de cette réduction excède soixante jours, il doit, nonobstant toute autre loi, être assujéti à une surveillance obligatoire commençant dès sa mise en liberté et se poursuivant pendant la durée de cette réduction de peine.

Cette disposition ne s'applique pas aux détenus condamnés à l'emprisonnement à perpétuité ou pour des périodes indéterminées, ni à ceux qui se trouvent dans une institution provinciale.

La portion de la peine qui doit être purgée avant la libération sous surveillance obligatoire est indiquée à l'étape 7. La disposition qui s'applique à la libération conditionnelle ordinaire s'applique également ici, c'est-à-dire que la peine prendra fin à la date fixée par le tribunal. Dans le cas d'une peine de trois ans et en l'absence de libération conditionnelle ordinaire, comme l'indique le schéma I, le détenu purgera 357 jours, soit approximativement un tiers de sa peine, sous surveillance obligatoire, ce qui fait un total de 1,095 jours.

Il s'ensuit qu'avant le 1^{er} août 1970, un détenu bénéficiant de toute la réduction possible était libéré sans condition après avoir purgé 738 jours d'une peine de 1,095 jours. Depuis cette date, les détenus condamnés au pénitencier sont remis en liberté sous condition et sont assujettis aux mêmes obligations que celui qui bénéficie d'une libération conditionnelle ordinaire.

D'autre part, à l'heure actuelle, le détenu libéré d'une institution provinciale est élargi inconditionnellement après avoir purgé la peine de prison imposée par le tribunal, moins la réduction de peine.

La surveillance obligatoire "se fonde sur l'opinion que si les personnes admissibles à la libération conditionnelle ont besoin d'être conseillées et surveillées, celles qui n'y sont pas admissibles en ont encore un plus grand besoin".¹⁹

- mise au monde d'un enfant, soit par une détenue, soit par la femme d'un détenu
 - Noël, quand cela est en accord avec l'esprit de la clémence
- b) Emploi et études*
- libération à une date précise correspondant à des études ou à un emploi saisonnier (par exemple saison de la récolte du sucre d'érable, de la pêche au homard, etc.)
 - pour conserver un emploi spécial, particulièrement si le détenu est un handicapé physique
 - si le détenu est indispensable à son employeur pour effectuer certains travaux spécialisés
 - si le détenu était étudiant avant le début d'une courte peine et si son retour à l'école est nécessaire surtout lorsque des examens sont prévus
- c) Respect de la justice*
- services méritoires rendus à l'administration lors d'une insurrection dans la prison, etc.
 - peine infligée à la suite du non-paiement d'une amende, suite à de véritables difficultés financières
 - temps passé en détention avant que la sentence ait été rendue
 - modifications apportées à la Loi après la condamnation
 - condamnations minimales obligatoires
 - injustice administrative (par exemple le cas de deux complices également coupables, condamnés par deux juges différents, à des dates différentes à des peines différentes)
 - complice libéré exceptionnellement pour une raison quelconque, en particulier si elle est également pertinente au cas présent
 - afin de permettre des dates d'admissibilité identiques pour des complices à la suite de renseignements inconnus du tribunal
 - circonstances atténuantes lors du délit
- d) Coopération interministérielle*
- en général, afin de satisfaire les besoins valables d'autres ministères ou organismes gouvernementaux
 - libération conditionnelle pour expulsion avant l'expiration d'un document de voyage difficile à obtenir ou afin d'éviter des difficultés à des gouvernements étrangers
 - participation à des programmes spéciaux de traitement (par exemple les programmes spéciaux pour les toxicomanes, les cours de formation des Affaires indiennes, etc.)
 - certificat spécial de libération conditionnelle entraînant le transfert d'un adulte dans une institution correctionnelle pour jeunes en vue d'un traitement
- e) Instances spéciales émanant du ministère de la Justice, du procureur de la Couronne, etc.*
- le juge dit que, après réflexion ou à la suite d'éléments nouveaux, la peine aurait dû être plus courte
 - la cour d'appel rejette l'appel en recommandant d'étudier plus tôt que prévu la possibilité d'une libération conditionnelle
 - le procureur de la Couronne fait rapport d'une coopération inhabituelle dont a fait preuve le détenu au cours de l'enquête, etc.
 - le juge ou le procureur de la Couronne recommande d'étudier rapidement la possibilité d'accorder la libération conditionnelle parce qu'un complice plus coupable a été acquitté sur un point de droit
- f) Avantage maximum découlant de l'incarcération*
- manque d'installations permettant au détenu de s'améliorer dans le cadre de l'institution
 - effets négatifs prévus en cas de prolongement de l'incarcération

personne en vue de décider si on devrait lui accorder la libération conditionnelle en vertu de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, et dans l'affirmative, à quelles conditions.

● Selon les modifications apportées au Règlement le 5 juin 1973, un détenu dont la libération conditionnelle est frappée de déchéance devra purger la moitié de la période d'emprisonnement à laquelle il a été condamné, c'est-à-dire la période de peine qu'il lui restait encore à purger au moment de sa libération, y compris la réduction de peine portée à son crédit, plus la nouvelle peine imposée.

Il en est ainsi pour tous les détenus dont la libération conditionnelle a été frappée de déchéance, même si cela s'est produit avant le 5 juin 1973.

● Selon l'article 3(2) du Règlement:

Lorsqu'une demande de libération conditionnelle est présentée par ou pour un détenu qui purge une sentence d'emprisonnement de moins de deux ans, le cas doit être examiné dès qu'ont été achevées toutes les enquêtes que la Commission estime nécessaires, mais, dans tous les cas, au plus tard quatre mois après que la Commission a reçu la demande.

Selon le paragraphe (1) de l'article 13 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, lorsque la Commission octroie la libération conditionnelle,

La période d'emprisonnement d'un détenu à liberté conditionnelle, tant que cette dernière continue d'être ni révoquée ni frappée de déchéance, est réputée rester en vigueur jusqu'à son expiration conformément à la loi.

Autrement dit, la libération conditionnelle prend fin à la date d'expiration de la peine initiale, comme l'indique l'étape 5. Dans ce cas, si le détenu est libéré après avoir purgé le tiers de sa peine, il passera 730 jours en liberté sous condition, y compris sa période de réduction de peine.

2) *Libération conditionnelle à titre d'exception*. Selon le paragraphe (2) de l'article 2 du Règlement:

... lorsque, de l'avis de la Commission, il existe des circonstances particulières, la Commission peut accorder la libération conditionnelle à un détenu avant qu'il ait purgé la partie de sa sentence d'emprisonnement qu'il est tenu, aux termes du paragraphe (1), d'avoir purgée antérieurement à l'octroi d'une libération conditionnelle.

C'est ce qu'indique l'étape 6.

Le détenu qui purge une peine de mort commuée en sentence d'emprisonnement à perpétuité, ou d'emprisonnement à perpétuité imposée comme peine minimum, ne peut se prévaloir de cette disposition d'exception.

Voici les critères servant à déterminer quels détenus peuvent bénéficier de la libération conditionnelle à titre exceptionnel:

a) *Clémence ou raisons humanitaires*

- décès d'un membre de la famille, s'il s'agit d'un proche ou de circonstances tragiques ou traumatisantes
- personne à charge souffrant de fibrose kystique ou d'une autre maladie débilitante
- difficultés extraordinaires rencontrées par une personne à la charge du détenu, lorsqu'il s'agit d'un cas extrême

Lorsqu'une personne est sous garde en vertu d'une sentence de détention préventive, la Commission nationale des libérations conditionnelles doit, au moins une fois par année, examiner l'état de santé, les antécédents et la situation de cette

- L'article 694 du *Code criminel* précise que:

délai minimum étant de dix ans et le délai maximum de vingt ans.

- Pour les personnes dont la peine d'emprisonnement a perpétuité fait suite à une commutation ou a été imposée comme peine minimum, le moment de l'admission à la libération est fixé à dix ans; dans le cas de condamnations prononcées après le 29 décembre 1972, c'est le tribunal qui doit fixer la date d'admissibilité, le

l'infraction commise.

- L'article 2(1b) du Règlement précise qu'un détenu purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité qui n'est pas une peine de détention préventive, ni une peine d'emprisonnement à perpétuité en laquelle une peine de mort a été commuée, ni une peine d'emprisonnement à perpétuité imposée comme peine minimum, peut être admissible à la libération conditionnelle au bout d'une période de sept ans moins le temps passé en réclusion à compter du jour de son arrestation pour

Il y a cependant cinq exceptions à cette règle générale.

L'étape 5 du schéma I indique la partie de la peine qui doit habituellement être purgée avant la libération conditionnelle.

un pénitencier doit y rester au moins 9 mois avant de pouvoir être libéré.

1) *Libération conditionnelle ordinaire*. Selon les modifications apportées au Règlement sur la libération conditionnelle de détenus le 5 juin 1973, un détenu doit habituellement purger le tiers de sa peine, ou sept ans, suivant la moindre des deux périodes, avant d'être admissible à la libération conditionnelle ordinaire. Avant cette modification, un détenu devait purger le tiers de sa peine, ou quatre ans, suivant le moindre des deux périodes. Indépendamment de ce qui précède, un détenu incarcéré dans un pénitencier doit y rester au moins 9 mois avant de pouvoir être libéré.

GENRES DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE. Il y en a plusieurs, dont seuls les plus courants sont exposés en détail; les autres sont simplement définis.

L'énorme somme de travail imposée aux commissaires.

Une équipe itinérante, composée de deux membres, était autorisée à prendre une décision immédiatement après l'entrevue et à en aviser le candidat en lui en donnant les raisons. Si les membres de l'équipe n'arrivaient pas à s'entendre, le cas était alors transmis à Ottawa où l'on décidait des mesures à prendre. Le candidat était ensuite averti par écrit de la décision. Ces équipes ont été temporairement supprimées à cause de

Jusqu'au moment du prochain examen automatique si la peine est assez longue pour cela. ment, n'a pas fait de demande de libération. On refuse alors la libération en la différant dernier cas se produit lorsqu'un détenu, dont le dossier doit être examiné automatique- ou de refus de la libération conditionnelle au moment de l'examen automatique. Ce membre de la Commission suffit lorsque la décision est différée et dans les cas de report L'approbation du rapport de l'agent des libérations conditionnelles par un seul

fondées sur le genre d'infraction. Dans certains cas, le nombre de voix exigé peut être de cinq et dans d'autres, de sept.¹⁶

Examen automatique de la libération conditionnelle

Lorsqu'un délinquant est admis dans un pénitencier, les agents de l'institution recueillent sur lui des renseignements de base et les envoient à la Commission nationale des libérations conditionnelles où on lui ouvre un dossier.

L'étape suivante est décrite au paragraphe (1) de l'article 3 du règlement d'application de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* selon lequel :

Dans le cas de tout détenu purgeant une sentence d'emprisonnement de deux ans ou plus, la Commission doit

a) étudier le cas du détenu aussitôt que possible après que celui-ci a été admis dans une prison, et, quoi qu'il arrive, dans les six mois qui suivent, et fixer une date pour l'examen de sa libération conditionnelle.

Les détenus qui purgent des peines de moins de deux ans ne bénéficient pas de l'examen automatique en vue de la libération conditionnelle. La Commission nationale des libérations conditionnelles ne s'occupe de ces cas que si elle reçoit une demande émanant du détenu lui-même ou présentée en son nom. Selon le paragraphe (2) de l'article 3 du Règlement :

... le cas doit être examiné dès qu'ont été achevées toutes les enquêtes que la Commission estime nécessaires, mais, dans tous les cas, au plus tard quatre mois après que la Commission a reçu la demande.

L'étape 4 du schéma I indique à quel moment doit être étudié le dossier des détenus des pénitenciers afin de fixer une date d'admissibilité à la libération conditionnelle. À cette date, on décide si on doit accorder ou non la libération au détenu et, dans l'affirmative, la date à laquelle elle prend effet.

Outre la libération conditionnelle ordinaire la Commission dispose d'un certain nombre d'autres options concernant les détenus des prisons et des pénitenciers. La Commission peut :

1) *Accorder la libération conditionnelle en principe*. Cela signifie qu'on accorde la libération à la condition que soient remplies certaines exigences, par exemple en matière de logement et d'emploi. Aucune date n'est précisée.

2) *Différer sa décision*. En général, elle diffère sa décision jusqu'à la fin des enquêtes ou la réception d'autres rapports. Habituellement, le cas est étudié un mois plus tard et, au besoin, chaque mois par la suite.

3) *Différer la libération conditionnelle*. Cela signifie que la demande de libération sera sujette à examen car, en vertu de l'article 3(1)c) du Règlement, lorsque la Commission n'autorise pas ou ne recommande pas la libération conditionnelle, elle doit examiner le cas au moins une fois tous les deux ans jusqu'à ce qu'elle décide d'accorder la libération ou jusqu'à ce que la peine soit entièrement purgée.

4) *Refuser la libération conditionnelle*.

Le nombre de voix nécessaire est le même pour les détenus des pénitenciers et pour ceux des prisons. Dans la plupart des cas, il suffit que deux membres de la Commission votent, s'ils sont d'accord. Sinon, le cas est habituellement renvoyé à un troisième commissaire qui fait pencher la balance. Il y a toutefois des exceptions habituellement

Aujourd'hui, la réduction de peine statutaire peut être considérée comme un mécanisme punitif plutôt que comme une récompense, puisque le délinquant en bénéficie lors de son entrée à l'institution mais qu'elle lui est retirée pour mauvaise conduite au cours du séjour qu'il y fera. Les paragraphes (3) et (4) de l'article 22 de la *Loi sur les pénitenciers* stipulent qu'un détenu peut être déchu entièrement ou en partie de son droit à la réduction de peine s'il est condamné par le conseil disciplinaire de l'institution pour une infraction à la discipline, s'il s'évade ou s'il est illégalement en liberté. Les paragraphes (2) et (3) de l'article 17 de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* renferment les mêmes dispositions.

Les deux lois prévoient également, en cas de déchéance de la réduction de peine, que celle-ci peut être accordée de nouveau au détenu si cela peut aider à son redressement moral.

Dans le schéma 1, l'étape 2 montre le cas d'un détenu qui, condamné à une peine d'emprisonnement de 3 ans, ou 1,095 jours, bénéficie de 274 jours de réduction statutaire, soit le quart de sa peine. On diminue ainsi d'autant la durée de sa peine s'il ne perd aucune des journées qu'on lui a créditées.

2) *Réduction méritée de peine*. Le paragraphe (1) de l'article 24 de la *Loi sur les pénitenciers* stipule que :

Chaque détenu peut bénéficier d'une réduction de peine de trois jours pour chaque mois civil durant lequel il s'est adonné assidûment, de la façon déterminée en conformité des règles établies par le commissaire à cet effet, au programme du pénitencier dans lequel il est emprisonné.

Le paragraphe (1) de l'article 18 de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* prévoit de même le cas de détenus qui purgent une réduction de peine méritée s'il satisfait aux conditions que tout détenu bénéficie d'une réduction de peine méritée s'il satisfait aux conditions voulues, car les délinquants condamnés à des peines d'une durée indéterminée n'ont pas droit à la réduction de peine statutaire.

Il peut arriver qu'un détenu ne se voie pas accorder de journées de réduction de peine méritée pour un certain mois s'il ne les mérite pas, mais il faut signaler que lorsqu'il a mérité trois jours et qu'on les lui a accordés pour un mois donné, on ne peut les lui retirer.

L'étape 3 du schéma 1 indique la durée véritable de la peine d'un détenu après qu'on lui a accordé toutes ses journées de réduction de peine statutaire et les journées de réduction de peine méritée possibles, celles-ci étant de trois pour chacun des mois du calendrier. Comme la réduction de peine statutaire réduit à 821 jours les 1,095 jours de la peine initiale, les 83 jours de réduction de peine méritée ramènent à 738 jours la période d'incarcération, soit environ les deux tiers de la peine imposée par le tribunal.

Avant qu'on ajoute à la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, en août 1970, les dispositions prévoyant la surveillance obligatoire, le détenu considéré dans l'hypothèse du schéma 1 aurait été libéré inconditionnellement après 738 jours de prison, s'il avait commencé à purger sa peine avant cette date. On examinera plus loin l'effet de la surveillance obligatoire sur les réductions de peine.

Le mot "garde" est utilisé dans ce rapport dans son sens habituel de réclusion dans une institution, mais il englobe également la privation de liberté qu'entraînent les conditions dont s'assortit la libération conditionnelle. Le contrat de libération conditionnelle limite la liberté de l'intéressé en lui imposant certaines restrictions sur le plan du comportement; le libéré doit répondre de sa conduite. Donc, notre définition ne fait aucune distinction entre la garde sous les verrous et la garde à l'extérieur.

PEINE D'EMPRISONNEMENT. L'attribution de compétence administrative quant à la garde d'un délinquant dépend de la durée de la peine. L'article 659 du *Code criminel* précise que :

- (1) Saut lorsqu'il y est autrement pourvu, une personne qui est condamnée à l'emprisonnement
- a) à perpétuité,
 - b) pour une durée de deux ans ou plus, ou
 - c) pour deux périodes ou plus de moins de deux ans chacune, à purger l'une après l'autre et dont la durée totale est de deux ans ou plus,
- doit être condamnée à l'emprisonnement dans un pénitencier.

Les détenus qui sont emprisonnés dans des pénitenciers relèvent du gouvernement fédéral. L'article 659(3) stipule que :

Lorsqu'une personne est condamnée à l'emprisonnement et qu'il n'est pas requis de la condamner comme le prévoit le paragraphe (1) ou (2), elle doit, à moins que la loi ne prescrive une prison spéciale, être condamnée à l'emprisonnement dans une prison ou autre lieu de détention de la province où elle est déclarée coupable, autre qu'un pénitencier. . .

La détention de ce genre de délinquants relève donc du gouvernement provincial. Le détenu sera toutefois admissible à la libération conditionnelle, à moins qu'il n'entre dans l'une des catégories ne relevant pas de la Commission nationale des libérations conditionnelles, comme on l'a mentionné ci-dessus.

RÉDUCTION DE PEINE. *La Loi sur les pénitenciers et la Loi sur les prisons et les maisons de correction* traitent de la réduction de peine. Ce mécanisme et le régime des libérations conditionnelles s'influencent réciproquement. Traditionnellement connue sous le nom de "bon temps", la réduction de peine permet au détenu "méritant" de voir sa peine réduite à titre de récompense. Il existe deux types de réduction de peine: la réduction statutaire et la réduction méritée.

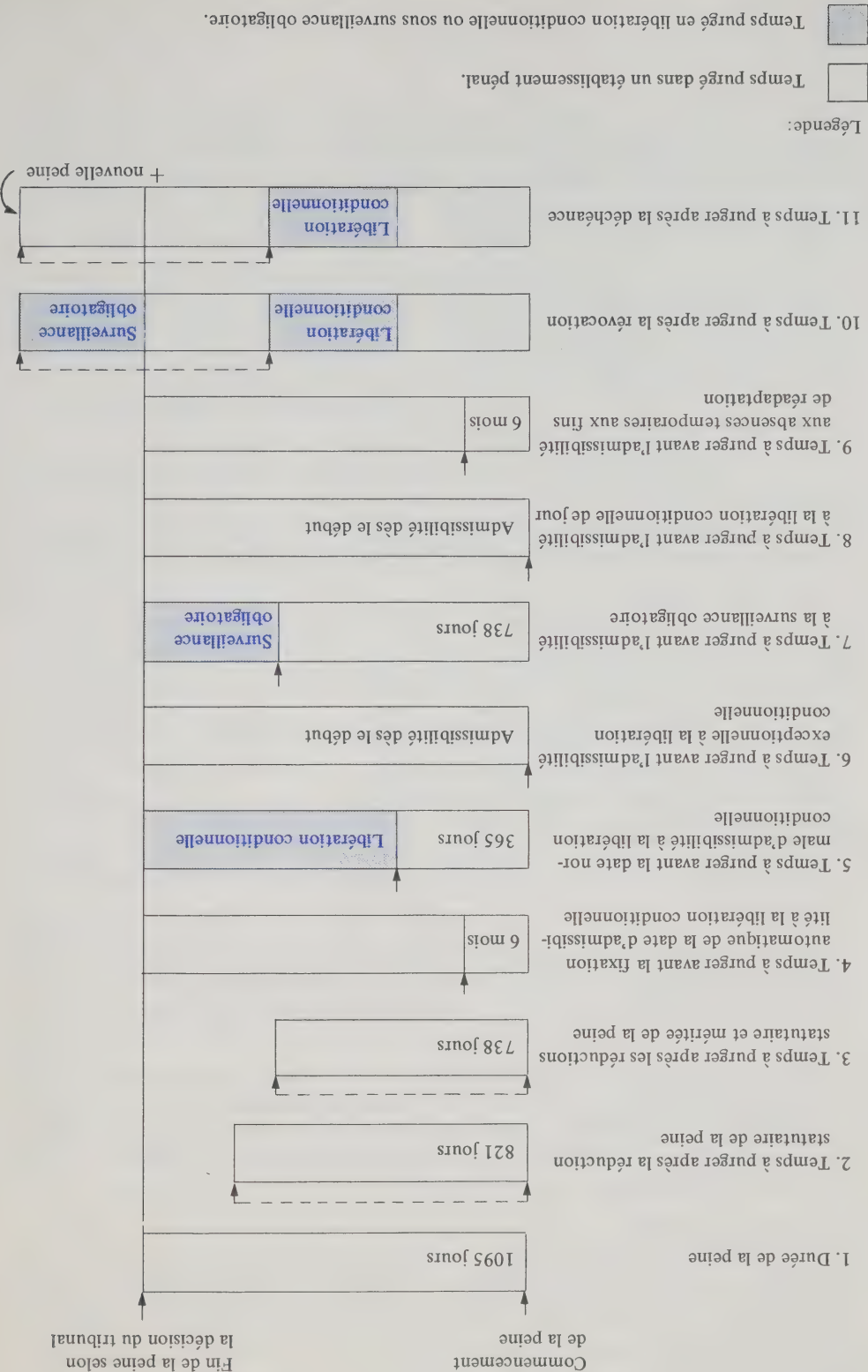
1) *Réduction statutaire*. Autrefois, la réduction de peine était considérée comme un encouragement à la bonne conduite au sein de l'institution, mais actuellement elle est considérée comme un droit du délinquant. Celui-ci est informé au moment de l'incarcération de la réduction de peine, prévue par la Loi, qui lui sera accordée. L'article 22(1) de *la Loi sur les pénitenciers* stipule que

Quiconque est condamné ou envoyé au pénitencier pour une période déterminée doit, dès sa réception à un pénitencier, bénéficier d'une réduction statutaire de peine équivalant au quart de la période pour laquelle il a été condamné ou envoyé au pénitencier, à titre de remise de peine sous réserve de bonne conduite.

L'article 17(1) de *la Loi sur les prisons et les maisons de correction* prévoit les mêmes dispositions pour les délinquants purgeant des peines de moins de deux ans.

SCHÉMA I
LE MÉCANISME DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE

(Hypothèse d'une peine d'emprisonnement de trois ans)



de la Commission nationale des libérations conditionnelles en "surveille les travaux et dirige le personnel". Par conséquent, pour ce qui est du Service national des libérations conditionnelles, le président de la Commission relève du Solliciteur général, tandis qu'en sa qualité de président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, il jouit d'une entière autonomie. (Le Solliciteur général envisage d'ailleurs actuellement de décharger le président de la responsabilité de ce Service.¹⁵)

Le Service national des libérations conditionnelles a deux responsabilités principales: 1) *Préparation des cas*. Il s'agit de rassembler et de colliger les documents dont a besoin la Commission nationale des libérations conditionnelles. Les agents du Service sont chargés de faire des recommandations à la Commission après avoir visité les pénitenciers et les prisons pour interviewer les détenus et d'organiser des enquêtes communautaires afin de déterminer les chances de succès d'une éventuelle libération conditionnelle d'un détenu.

2) *Surveillance des libérés conditionnels*. Les agents du Service sont chargés de surveiller les libérés conditionnels ou de faire assurer leur surveillance par divers autres organismes, notamment les services des gouvernements provinciaux et les services d'assistance postpénale.

Sa récente expansion permet au Service national des libérations conditionnelles de surveiller lui-même beaucoup plus de libérés conditionnels; par conséquent, au total, les autres organismes assurent une moins grande part de la surveillance que sous le régime de l'ancienne loi. Avant 1970, les organismes d'assistance postpénale recevaient un dédommagement qui les aidait à régler leurs frais de fonctionnement. En 1971, le Solliciteur général a négocié des accords en vertu desquels un système de rémunération des services, acceptable de part et d'autre, a remplacé celui des subventions. Ces accords sont renégociables chaque année. Actuellement, le Service des libérations conditionnelles se charge d'environ 50 p. cent de la surveillance, le reste étant confié à d'autres organismes, notamment aux services gouvernementaux et aux organismes privés d'assistance postpénale.

La Commission nationale des libérations conditionnelles a ouvert environ 34 bureaux de district du Service des libérations conditionnelles dans tout le pays. Il existe un bureau régional pour le Québec. Les rapports des bureaux de district du Québec sont expédiés au bureau régional, puis directement au directeur général du Service.

Le mécanisme de libération conditionnelle

Nous allons décrire les diverses étapes du mécanisme de libération conditionnelle, en indiquant les exigences de la Commission nationale des libérations conditionnelles, les différentes décisions qu'elle est autorisée à rendre et ce à quoi un détenu peut s'attendre lorsqu'il a fait une demande de libération conditionnelle.

Le schéma I donne un aperçu des divers cheminement d'un délinquant condamné à trois ans d'emprisonnement dans un pénitencier fédéral selon le régime actuel. Il n'illustre pas le cas d'un détenu condamné à être écroué dans une prison provinciale, mais on verra plus loin les ressemblances et les différences dans le mécanisme de libération conditionnelle des détenus aux niveaux fédéral et provincial.

D'autre part, ces modifications prévoient que la période minimum d'emprisonnement, préalable à l'admissibilité à la libération conditionnelle, peut être fixée à "un nombre d'années supérieur à dix mais ne dépassant pas vingt".¹¹

Il faut noter que le pouvoir qu'a la Commission nationale des libérations conditionnelles d'accorder cette libération est soumis par la loi à trois critères de droit énoncés à l'article 10(1) a) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* qui stipule

que

La Commission peut

- a) accorder la libération conditionnelle à un détenu, sous réserve des modalités qu'elle juge opportunes, si la Commission considère que
 - (i) dans le cas d'un octroi de libération conditionnelle autre qu'une libération conditionnelle de jour, le détenu a tiré le plus grand avantage possible de l'emprisonnement,
 - (ii) l'octroi de la libération conditionnelle facilitera le redressement et la réhabilitation du détenu, et
 - (iii) la mise en liberté du détenu sous libération conditionnelle ne constitue pas un risque indu pour la société.

La Commission nationale des libérations conditionnelles exerce également d'autres pouvoirs. En matière de libération conditionnelle, elle peut:

- étudier le cas de chaque détenu d'un pénitencier et statuer sur l'opportunité de lui accorder une libération conditionnelle;
- étudier chaque demande de libération conditionnelle faite par des détenus des institutions provinciales;
- examiner chaque année le cas de chaque détenu purgeant une peine de détention préventive;
- révoquer ou suspendre la libération conditionnelle.

La Commission nationale des libérations conditionnelles est également compétente quant à l'application de la prérogative royale de clémence. Ses pouvoirs en la matière sont les suivants:

- décider de révoquer ou de suspendre tout ordre rendu sous le régime du *Code criminel* et interdisant à quiconque la conduite d'un véhicule-moteur;¹²
- effectuer les enquêtes que peut désirer le Solliciteur général en ce qui concerne une demande de pardon et lui faire des recommandations par l'intermédiaire du président;¹³
- faire enquête relativement à toute demande de pardon aux termes de la *Loi sur le casier judiciaire* et faire des recommandations au ministre.¹⁴

Service national des libérations conditionnelles

Le Service national des libérations conditionnelles est un service intégré à un ministère, soumis à la direction et au contrôle du Solliciteur général. Cependant, aux termes de l'article 4(3) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, le président

conseil. . . pour une période d'au plus dix ans". Le 21 décembre 1973, une *Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle de détenus* a reçu la sanction royale. Elle prévoit la nomination "dans la mesure des besoins" de "au plus dix autres membres de la Commission, qui seront des membres spéciaux. . . pour une période ne dépassant pas cinq ans". On s'est prévalu de ce texte le 16 avril 1974 et deux membres ont été affectés à chacune des cinq régions: Colombie-Britannique et Yukon, provinces des Prairies et territoires du Nord-Ouest, Ontario, Québec, provinces de l'Atlantique. Les neuf autres membres, dont le président, sont en poste à Ottawa.

Dans le mécanisme décisionnel de la Commission nationale des libérations conditionnelles, la majorité des membres siégeant à Ottawa constitue un quorum. L'article 5(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* prévoit que "le président peut, à l'occasion, créer des sections de la Commission, chacune étant composée de deux membres de la Commission ou plus". Cette pratique a été suivie de mars 1971 à avril 1973. La Commission organisait alors des entrevues personnelles ou des "audiences" en comité dans les pénitenciers pour les candidats à la libération conditionnelle. Bien qu'on ait mis fin à cette pratique, on envisage de la reprendre avec la nomination de dix nouveaux membres spéciaux de la Commission. Cette procédure n'a pas changé le mécanisme décisionnel en ce qui concerne les demandes de libération conditionnelle de détenus dans les prisons provinciales: les commissaires siégeant à Ottawa n'ont jamais cessé de statuer à cet égard.

POUVOIRS DE LA COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES. L'article 6 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* attribue à la Commission compétence exclusive et discrétion absolue pour accorder, refuser ou révoquer la libération conditionnelle. Toutefois, la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* limitent ses pouvoirs. Par exemple, la Commission a compétence dans le cas "d'une personne qui est condamnée à une peine d'emprisonnement à elle infligée en conformité d'une loi du Parlement du Canada ou infligée pour outrage au tribunal en matière pénale".⁷ Par contre, ne relèvent pas de sa compétence:

- les enfants, au sens de la *Loi sur les jeunes délinquants*;⁸
- quiconque enfreint une loi d'une législature provinciale;⁹
- la portion indéterminée des peines imposées aux termes des articles 44 et 150 de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* dans l'Ontario et la Colombie-Britannique respectivement.

D'autres restrictions à la compétence de la Commission des libérations conditionnelles sont stipulées aux paragraphes (3) et (4) de l'article 2 du Règlement d'application de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*. Ce règlement précise que la Commission ne peut accorder la libération conditionnelle à quiconque purge une peine d'emprisonnement à la suite d'une commutation de peine, ou une peine d'emprisonnement à perpétuité imposée comme peine minimum. Le pouvoir de libérer est conféré au gouverneur en conseil; celui de la Commission se limite à formuler une recommandation. Depuis les récentes modifications au *Code criminel* relativement à la peine de mort,¹⁰ la Commission nationale des libérations conditionnelles ne peut recommander la libération conditionnelle qu'à la suite d'un vote favorable d'au moins les deux tiers de ses membres.

une période déterminée et une période indéterminée d'emprisonnement. La *Loi sur les libérations conditionnelles* a continué à s'appliquer à la période déterminée d'emprisonnement, mais non à la période indéterminée. La *Loi des prisons publiques et de réforme* a été modifiée de nouveau en 1916 pour permettre la création du Bureau des libérations conditionnelles de l'Ontario, dont l'autorité devait s'exercer sur la partie indéterminée de la peine.

La seconde exception a été faite pour la Colombie-Britannique en 1948: on a alors autorisé le partage de la peine entre une période déterminée et une période indéterminée pour les délinquants âgés de 16 à 23 ans (22 ans depuis 1969). Le Bureau des libérations conditionnelles de la Colombie-Britannique a été créé au même moment.

Le système du partage de la peine en deux tranches engendrait des chevauchements de compétence entre les commissions provinciales et nationale des libérations conditionnelles. Cette confusion fut critiquée par la commission Archambault⁴ en 1938 et par le comité Fauteux en 1956.

3) La Loi sur la libération conditionnelle de détenus de 1958.

Vers la fin de 1953, le gouvernement fédéral a autorisé une enquête sur les principes et les méthodes appliqués par le Service des pardons. Cette enquête a mené à la rédaction du rapport du comité Fauteux en 1956. Ce rapport recommandait l'abrogation de la *Loi des libérations conditionnelles* et l'adoption d'une loi de portée générale pour remplacer la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* et certains articles de la *Loi sur les pénitenciers*⁵ et pour donner suite en même temps aux autres recommandations sur la libération conditionnelle. Durant les trois années qui ont suivi la publication du rapport Fauteux, on a, de fait, adopté une nouvelle loi sur la libération conditionnelle et constitué la Commission nationale des libérations conditionnelles.

La nouvelle *Loi relative à la libération conditionnelle de personnes purgeant des sentences d'emprisonnement* (connue sous son titre abrégé de *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*)⁶ transférait le pouvoir d'accorder la libération conditionnelle à une commission formée de membres nommés par le gouverneur en conseil. Les notions de redressement et de réadaptation figuraient parmi les considérations dont la loi exige qu'il soit tenu compte pour accorder ou refuser la libération conditionnelle. La notion de clémence, dont s'inspiraient les décisions en la matière jusqu'à l'adoption de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, a été reprise dans une certaine mesure, puisque la Commission nationale des libérations conditionnelles s'est vu assigner certaines fonctions en matière de clémence.

La structure du système actuel

La Commission nationale des libérations conditionnelles

La Commission nationale des libérations conditionnelles est un organisme indépendant de par sa loi constitutive, et ne répondant de son activité et de ses décisions devant aucun ministre ou ministre, sauf quant à ses fonctions de contrôle et de direction du Service national des libérations conditionnelles.

En vertu de l'article 3(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, la Commission comprend "de trois à neuf membres... nommés par le gouverneur en

LE RÉGIME ACTUEL DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Données historiques

Au Canada, la libération des personnes détenues* dans les pénitenciers et les prisons, hors le cas d'expiration normale de la peine, s'effectue par une intervention de l'État, qui prend la forme tantôt d'un exercice de clémence, tantôt d'une libération conditionnelle. On peut distinguer trois périodes dans l'évolution de ces formes d'intervention de l'État.

1) *Avant 1899:— La prérogative royale de clémence*

Jusqu'en 1899, on pouvait obtenir la libération de personnes détenues dans les pénitenciers et prisons en faisant appel aux pouvoirs découlant de la prérogative royale de clémence et exercés par le Gouverneur général. La libération résultait alors fondamentalement de l'exercice de cette prérogative pour des raisons humanitaires; elle était généralement inconditionnelle, parce que personne n'était chargé de veiller à l'exécution de conditions quelconques.

2) *De 1899 à 1958:— La Loi sur les libérations conditionnelles*

La proclamation d'un *Acte relatif à la libération conditionnelle des détenus aux pénitenciers* (loi sur les libérations conditionnelles) en 1899 a été le point de départ d'une période d'intervention de l'État, fondée sur une loi fédérale, dans la libération des détenus. Aux termes de cette loi, le Gouverneur général, sur avis d'un membre du Cabinet, pouvait accorder "à un condamné... un permis d'être en liberté en Canada".¹ La loi ne prévoyait pas de critères d'admissibilité et les détenus pouvaient être libérés n'importe quand avant l'expiration de leur peine. En pratique, certaines règles non écrites avaient été élaborées pour guider les agents du ministère de la Justice chargés de faire enquête et de conseiller le ministre.

A l'origine, l'application de la *Loi sur les libérations conditionnelles* se fondait sur les mêmes considérations de clémence.² Avec l'expérience et l'apparition de règlements d'application, le redressement éventuel du détenu est devenu un facteur plus important dans la décision de le libérer. Ce changement s'est accentué avec la création d'organismes d'assistance postpénale, auxquels la surveillance des détenus mis en liberté conditionnelle a été confiée. Auparavant, la surveillance consistait généralement à demander aux détenus de se présenter chaque mois à la police. Les dispositions de la *Loi sur les libérations conditionnelles* s'appliquaient à tous les détenus des institutions fédérales et provinciales;³ reconnus coupables d'infractions criminelles à une loi du Canada.

Cette application généralisée de la *Loi sur les libérations conditionnelles* comportait deux exceptions. La *Loi des prisons publiques et de réforme*³ a été modifiée en 1913, à la demande de l'Ontario, pour autoriser les tribunaux de cette province à imposer à la fois

*Le présent rapport ne fait aucune distinction entre détenus des deux sexes.

*Par provinces, il faut ici entendre également les territoires du Nord-Ouest et du Yukon.

- 72) Toute mesure législative visant les délinquants dangereux devrait prévoir la détention préventive pour une période indéterminée, comme c'est le cas aujourd'hui pour les délinquants sexuels dangereux et les repris de justice.
P.134
- 73) Les délinquants dangereux devraient purger au moins dix ans de leur peine avant d'être admissibles à la libération conditionnelle facultative.
P.134
- 74) La division centrale de l'organisme fédéral de libération conditionnelle devrait revoir toutes les décisions concernant les délinquants dangereux prises par les divisions régionales.
P.135
- 75) Les détenus purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre ou une peine d'emprisonnement à perpétuité à la suite d'une commutation de peine de mort devraient être admissibles à la libération conditionnelle après avoir passé dix ans en détention.
P.135
- 76) Pour les détenus purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre ou une peine d'emprisonnement à perpétuité à la suite d'une commutation de peine de mort, c'est la division régionale qui devrait décider d'accorder ou non la libération conditionnelle et ses décisions devraient être revues, dans tous les cas, par la division centrale.
P.135
- 77) Les objectifs du programme de libération conditionnelle en matière d'administration, de recherche et d'information officielle devraient être définis en termes mesurables et la centralisation des données devrait être établie en conséquence.
P.145
- 78) Statistique Canada devrait être responsable des données, des analyses et des publications en matière de libération conditionnelle.
P.146

62) Toute mesure législative visant la libération conditionnelle devrait investir l'organisme chargé de l'administrer du pouvoir d'ordonner la détention d'un libéré conditionnel lorsque sa libération est suspendue, révoquée ou frappée de déchéance, sans renvoi devant un tribunal. Elle devrait également permettre de déléguer aux mandataires désignés par l'organisme responsable le pouvoir d'ordonner la détention lors de la suspension de la libération conditionnelle.

63) Toute mesure législative régissant les audiences de révocation de libération conditionnelle devrait comporter des dispositions prévoyant:

- a) un avis écrit d'audition,
- b) la divulgation des renseignements pertinents,
- c) le droit d'être présent et d'être entendu,
- d) une décision motivée.

64) Le reste de la peine à subir après révocation de la libération conditionnelle devrait être considéré comme une nouvelle peine.

65) Toute mesure législative visant la libération conditionnelle devrait prescrire:

- a) que la libération conditionnelle soit frappée de déchéance à la suite d'une condamnation pour un acte criminel punissable d'une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus;
- b) que des mandats d'arrestation et (ou) d'incarcération soient décernés à la suite de la déchéance de la libération conditionnelle;
- c) que la nouvelle peine soit purgée à la suite du reste de la peine initiale.

66) Le règlement relatif à la libération conditionnelle qui exige que le détenu passe en établissement pénitentiaire la moitié de la peine imposée, ou sept ans, suivant la moindre des deux périodes, devrait être aboli en ce qui a trait aux cas où la libération est frappée de déchéance.

67) La période passée sans défaillance en liberté conditionnelle devrait réduire d'autant le reste de la peine à purger.

68) Les responsables en matière de correction devraient, au besoin, employer des collaborateurs autochtones à toutes les étapes du processus correctionnel.

69) Les responsables de la libération conditionnelle devraient, au besoin, conclure avec des groupes ou des organismes autochtones des contrats portant sur la surveillance et autres tâches connexes.

70) Il faudrait voir s'il est souhaitable et faisable d'établir des centres correctionnels communautaires dont le personnel serait composé surtout d'autochtones et qui seraient principalement destinés aux délinquants autochtones.

71) La législation actuelle visant les repris de justice et les délinquants sexuels dangereux devrait être abrogée et remplacée par des dispositions législatives portant sur les délinquants dangereux, énonçant des critères d'identification et établissant un mécanisme d'évaluation des personnes réputées dangereuses.

conditionnelle, des personnes qu'il sait avoir été reconnues coupables d'un acte criminel;

j) Fournisse des renseignements exacts sur ses revenus et ses dépenses comme l'exige son agent de libération;

k) avertisse son agent de libération s'il est arrêté ou interrogé par la police. P.113

56) Les organismes responsables de la libération conditionnelle devraient être autorisés par la loi à imposer des conditions spéciales de libération conditionnelle. P.113

57) Les organismes responsables de la libération conditionnelle devraient être habilités à modifier, augmenter ou supprimer les conditions de la libération à leur discrétion ou à la demande du libéré lui-même. P.114

58) Toute mesure législative visant la libération conditionnelle ne devrait pas servir à mettre fin à une peine et le pouvoir de relever des obligations de la libération avant son expiration devrait être aboli. P.117

59) Toute mesure législative visant la suspension de la libération conditionnelle devrait porter que la suspension est justifiée uniquement:

a) lorsque le libéré conditionnel a violé l'une des conditions de sa libération, ou lorsqu'il est sur le point de commettre une infraction; ou

b) pour assurer la protection de la société. P.118

60) Le détenu dont la libération conditionnelle est suspendue devrait comparaitre devant un membre de l'organisme responsable de la libération conditionnelle dans les quatorze jours qui suivent l'exécution du mandat de suspension, à moins que la suspension n'ait été annulée entre temps par le mandataire de l'organisme.

Lorsque le libéré conditionnel comparait devant un membre de l'organisme responsable, ce dernier devrait être tenu:

a) d'informer par écrit le libéré conditionnel des accusations portées contre lui en rapport avec de présumées violations des modalités de sa libération et de fixer la date de l'audience de révocation qui doit avoir lieu au plus tard trente jours après la comparution devant ce membre de l'organisme, ou

b) d'annuler la suspension.

L'organisme responsable de la libération conditionnelle devrait être tenu, dans les quinze jours qui suivent l'audience de révocation:

a) de révoquer la libération conditionnelle, ou

b) d'annuler la suspension.

Si l'organisme responsable ne respecte pas le délai fixé ici, le mandat d'arrestation deviendra nul et non avenue et la libération conditionnelle sera rétablie automatiquement, sauf si le retard est imputable à des procédures judiciaires intentées par le libéré conditionnel. P.119

61) L'organisme responsable de la libération conditionnelle devrait être tenu de révoquer la libération conditionnelle sans tenir d'audience si le libéré n'a pas été trouvé et arrêté dans les soixante jours de l'émission du mandat. P.119

- 52) Il faudrait accroître les moyens de surveillance des libérés conditionnels:
- a) en augmentant le personnel des services publics;
 - b) en retenant par contrat les services d'organismes d'assistance postpénale;
 - c) en concluant des ententes avec les centres résidentiels communautaires.

53) Les mesures législatives visant la libération conditionnelle devraient prévoir des échanges efficaces, en matière de surveillance, entre les organismes de libération conditionnelle, lorsque des libérés conditionnels s'en vont, avec ou sans permission, dans une autre juridiction. De tels échanges devraient assurer:

- a) la continuation de la surveillance du libéré;
- b) le pouvoir de faire observer les conditions de libération ou de fournir de l'aide aux libérés conditionnels;

c) l'exécution des mandats d'arrestation décernés par un organisme responsable de la libération conditionnelle par suite de la suspension, révocation ou déchéance de la libération.

54) Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient étudier la possibilité de conclure des accords avec les gouvernements étrangers visant les échanges de surveillance des libérés conditionnels.

55) Les conditions normales de libération conditionnelle devraient exiger que le libéré conditionnel:

- a) se conforme à la loi;
- b) s'acquitte de ses obligations sociales et familiales;
- c) s'efforce d'obtenir et de conserver un emploi stable ou de suivre un programme de formation professionnelle ou scolaire;
- d) réside à un endroit spécifié et reste dans des limites géographiques déterminées à moins d'avoir obtenu au préalable de l'autorité compétente la permission d'en partir;
- e) signale à l'organisme responsable de la libération conditionnelle tout changement d'adresse ou d'emploi;
- f) se présente en personne à la police comme le lui a ordonné l'organisme responsable de sa libération;
- g) se présente à l'agent des libérations conditionnelles et se conforme à ses directives;
- h) obtienne une permission par écrit de l'organisme responsable avant:

- i) d'acheter ou de conduire un véhicule-moteur,
- ii) de contracter des dettes,
- iii) d'assumer de nouvelles responsabilités comme, par exemple se marier,
- iv) de posséder ou de porter des armes à feu ou autres;

i) s'abstienne de fréquenter des personnes qui, à sa connaissance, se livrent à des activités criminelles ou, sans permission de l'organisme responsable de la libération

d'emprisonnement d'une durée déterminée soit une période de libération conditionnelle minimum à laquelle tout détenu aurait droit.

42) Un détenu qui refuse la libération conditionnelle minimum ne devrait pas être admissible à la libération conditionnelle temporaire, ni à l'absence temporaire pour des motifs de réinsertion sociale.

43) Un détenu qui a purgé les deux tiers de sa peine et qui a déjà refusé la libération conditionnelle minimum peut, à tout moment, redemander cette libération et passer ainsi le reste de sa peine en liberté.

44) Un détenu sous libération conditionnelle minimum d'une durée d'au moins deux mois devrait être soumis à toutes les conditions imposées aux détenus jouissant d'une libération conditionnelle facultative.

45) Un détenu bénéficiant d'une libération conditionnelle minimum d'une durée inférieure à deux mois ne devrait pas faire l'objet de surveillance, de suspension, ni de révocation. Par contre, sa libération serait frappée de déchéance s'il commettait un acte criminel.

46) L'absence temporaire, accordée de temps à autre, comme le stipulent la *Loi sur les pénitenciers* et la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*, devrait être conservée, mais l'expression "de temps à autre" ne devrait pas être interprétée comme permettant des mises en liberté successives pendant une période continue, à des fins de réadaptation sociale.

47) L'expression "libération conditionnelle temporaire" devrait désigner la mesure de mise en liberté temporaire, autorisée par un organisme responsable de la libération conditionnelle, qui facilite l'exécution du programme de réadaptation sociale d'un détenu.

48) L'organisme responsable de la libération conditionnelle peut accorder une libération conditionnelle temporaire :

a) si le détenu a purgé la moitié de sa peine avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle facultative, ou cinq ans dans le cas d'une condamnation à l'emprisonnement à perpétuité ou à la détention préventive;

b) si la mise en liberté du détenu ne constitue pas un danger grave ou un risque indu; c) si la libération conditionnelle temporaire fait partie intégrante du programme correctionnel du détenu et partant, a pour but sa réintégration définitive dans la société.

49) Il n'y aurait pas lieu de tenir d'audience dans le cas d'une demande de libération conditionnelle temporaire.

50) La libération conditionnelle temporaire devrait prendre fin automatiquement lorsque le but pour lequel le détenu l'a obtenue est atteint.

51) Un organisme responsable de la libération conditionnelle peut, à tout moment, mettre fin à une libération conditionnelle temporaire si le détenu ne respecte pas les engagements qu'il a pris à sa libération.

P.104

P.104

P.103

P.103

P.102

P.101

P. 97

P. 97

P. 97

P. 97

P. 97

abrogées et remplacées par d'autres prévoyant que le dernier tiers de chaque peine actuellement dans la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, devraient être

41) Les dispositions relatives à la surveillance obligatoire, telles qu'elles figurent

conditionnelle.

40) Toute mesure législative visant la libération conditionnelle devrait prévoir la révision des décisions prises par la division centrale des organismes responsables de la libération

publiées.

39) Les règles de procédure en matière de libération conditionnelle devraient être

pendant l'audience de libération conditionnelle.

38) Dans des circonstances particulières, un organisme responsable de la libération

P. 93

d) une décision motivée.

c) le droit d'être présent et d'être entendu,

b) la divulgation des renseignements pertinents,

a) un avis écrit d'audition,

prévoyant:

37) Toute mesure législative visant la libération conditionnelle en matière d'audition

d'une demande de libération conditionnelle facultative devrait comporter des dispositions

une audition des détenus qui ont demandé une libération conditionnelle facultative.

36) Toute mesure législative visant la libération conditionnelle devrait affirmer le droit à

P. 89

indû.

d) si la libération conditionnelle du détenu constitue un grave danger ou un risque

programme de réadaptation sociale;

c) si la libération conditionnelle du détenu ne favorise pas l'application du

b) si le détenu ne s'est pas engagé à suivre un programme de réadaptation sociale;

l'exception prévue dans la recommandation 34;

d'emprisonnement à vie imposée comme peine minimum, sous réserve de

a) si le détenu n'a pas purgé un tiers de sa peine, ou sept ans, suivant la moindre des

deux périodes, ou au moins dix ans dans le cas de détenus purgeant une peine

de sept ans, en prenant la plus courte des deux périodes, et à dix ans pour les détenus

condamnés à l'emprisonnement à perpétuité à titre de peine minimum.

P. 87

la libération conditionnelle.

34) Lorsque, au moment du prononcé de la sentence, un tribunal de première instance,

ou ultérieurement une cour d'appel, fait une recommandation, l'organisme responsable de

la libération conditionnelle peut faire exception aux règles visant la date d'admissibilité à

P. 86

22) Le Service national des libérations conditionnelles devrait être tenu par la loi d'assurer à l'organisme fédéral responsable de la libération conditionnelle des services d'enquête et de surveillance, soit directement, soit par accords conclus avec d'autres organismes publics ou privés. Une disposition législative analogue serait nécessaire pour assurer aux organismes provinciaux de libération conditionnelle des services d'enquête et de surveillance.

23) Le Service national des libérations conditionnelles devrait être restructuré sur une base régionale correspondant à la réorganisation recommandée pour l'organisme fédéral responsable de la libération conditionnelle.

24) Le rôle du Service national des libérations conditionnelles et celui du Service pénitentiaire canadien, dans l'élaboration et le contrôle des programmes de réinsertion sociale des détenus et dans la surveillance des libérés conditionnels, devraient être définis et coordonnés soigneusement. Que la coordination se fasse par l'intégration des deux services ou au moyen d'administrations distinctes et autonomes, nous attachons la plus haute importance à cette coordination des services visant les détenus.

25) Tout délinquant condamné à l'emprisonnement dans un établissement fédéral ou provincial devrait avoir le droit de demander la libération conditionnelle et ce droit devrait être inscrit dans les lois pertinentes.

26) L'administration d'un établissement pénal devrait être tenue de faire parvenir une demande de libération conditionnelle à l'organisme responsable dans les sept jours qui suivent la réception de la demande.

27) Les établissements pénitentiaires devraient être tenus de mettre à la disposition des détenus tous renseignements et documents concernant la libération conditionnelle.

28) Un détenu peut refuser d'être libéré sous condition.

29) Dans les cas d'emprisonnement d'une durée de six mois ou plus, les dispositions législatives visant la libération conditionnelle devraient prévoir la collecte automatique des rapports, la fixation et la notification automatiques des dates d'admissibilité à la libération conditionnelle facultative et à la libération conditionnelle minimum, et l'examen automatique des cas.

30) Dans les cas d'emprisonnement d'une durée de moins de six mois, la libération conditionnelle ne devrait être envisagée que lorsque la demande en est faite par le détenu ou en son nom.

31) Chaque fois que la libération conditionnelle a été refusée et que le détenu ne peut bénéficier d'une libération conditionnelle minimum avant deux ans ou plus, ou s'il purge une peine d'emprisonnement à perpétuité ou de durée indéterminée, l'organisme responsable de la libération conditionnelle devrait être tenu de revoir le cas au moins une fois tous les deux ans à compter de la date de la dernière révision.

32) La période minimum de détention obligatoire avant l'admissibilité à la libération conditionnelle devrait être prescrite par une loi plutôt que par un règlement.

33) La période minimum de détention obligatoire avant l'admissibilité à la libération conditionnelle facultative devrait être égale au tiers de la peine d'emprisonnement, ou

- 13) Un membre de la division centrale de l'organisme de libération conditionnelle devrait en être nommé président, et être l'administrateur en chef de tout l'organisme. P. 74
- 14) Un membre de chaque division régionale de l'organisme fédéral de libération conditionnelle devrait être nommé président de cette division, à toutes fins administratives. P. 74
- 15) La structure des organismes provinciaux de libération conditionnelle devrait, autant que possible, se modeler sur celle de l'organisme fédéral de libération conditionnelle. P. 74
- 16) La division centrale de l'organisme de libération conditionnelle devrait remplir les fonctions suivantes:
- a) réviser les décisions rendues par chaque division régionale;
 - b) coordonner les programmes de relations publiques et d'éducation sociale;
 - c) proposer des lignes de conduite et coordonner la formulation des principes directeurs;
 - d) surveiller les activités des divisions régionales et maintenir le contact avec elles; P. 75
 - e) recueillir et coordonner les données.
- 17) Les divisions régionales de l'organisme de libération conditionnelle devraient remplir les fonctions suivantes:
- a) décider des demandes de libération conditionnelle, temporaire ou autre, de la suspension, de la révocation et autres façons de mettre un terme à la libération conditionnelle;
 - b) établir des programmes de relations publiques et d'éducation sociale;
 - c) proposer des lignes de conduite et participer à la formulation des principes directeurs;
 - d) faire la collecte des données. P. 75
- 18) Les membres des divisions centrale et régionales des organismes de libération conditionnelle devraient se réunir périodiquement pour discuter des lignes de conduite à adopter et autres questions connexes. P. 76
- 19) Les divisions centrale et régionales devraient faire un échange de leurs membres pour de courtes périodes, afin de leur faire acquérir de l'expérience et de leur ouvrir de nouveaux horizons. P. 76
- 20) La composition des diverses divisions des organismes de libération conditionnelle ne devrait pas être rigoureusement prescrite par la loi, mais leurs membres devraient être choisis d'après leur grande expérience, leurs connaissances en matière de justice pénale, leur maturité, leur impartialité et, dans la mesure du possible, ils devraient avoir leurs racines dans la région où ils exerceront leurs fonctions. On devrait choisir des représentants parmi les groupes autochtones chaque fois que cela convient. P. 77
- 21) Le mandat des membres des différentes divisions devrait s'étendre à un nombre suffisant d'années pour qu'ils y trouvent un intérêt sur le plan professionnel. Le mandat pourrait être renouvelable. P. 77

- 1) La Commission nationale des libérations conditionnelles devrait être chargée de toute responsabilité en matière de clémence. P. 43
- 2) La responsabilité de la sentence devrait continuer à incomber aux tribunaux comme le stipule le *Code criminel*. P. 54
- 3) Les dispositions du *Code criminel* qui permettent aux tribunaux d'imposer une sentence de probation après un emprisonnement devraient être abrogées. P. 59
- 4) Les sentences d'emprisonnement pour une période déterminée et une période indéterminée prévues dans la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* devraient être abolies. P. 60
- 5) Le *Code criminel* devrait être modifié de façon à fixer une limite au cumul des peines. P. 60
- 6) Les dispositions actuelles de la *Loi sur les pénitenciers* et de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* visant les réductions de peine, statutaire et méritée, devraient être abrogées. P. 66
- 7) La loi devrait reconnaître explicitement l'autonomie des tribunaux de libération conditionnelle dans leur juridiction respective. P. 68
- 8) Il faudrait confier à des responsables régionaux le pouvoir de décider en matière de libération conditionnelle. P. 70
- 9) L'administration fédérale devrait assurer le fonctionnement d'un organisme de libération conditionnelle responsable des détenus condamnés à l'emprisonnement dans les établissements fédéraux. P. 71
- 10) Le pouvoir d'accorder la libération conditionnelle aux détenus emprisonnés dans des établissements provinciaux devrait être remis aux gouvernements provinciaux. P. 71
- 11) L'organisme fédéral de libération conditionnelle devrait se composer d'une division centrale et de divisions régionales correspondant aux bureaux régionaux du Service pénitentiaire canadien, l'ensemble ne constituant qu'une seule et même commission. P. 71
- 12) La division centrale et chaque division régionale de l'organisme fédéral de libération conditionnelle ne devraient pas comprendre moins de 5 ni plus de 9 membres. P. 74

Recommandations

- la collecte uniforme des données
- les échanges internationaux et interprovinciaux en matière de surveillance des libérés conditionnels
- les règles visant l'audition des demandes
- les règles applicables aux procédures de suspension, de révocation et de déchéance
- le droit de demander la libération conditionnelle
- les exigences d'admissibilité à la libération conditionnelle facultative, temporaire, ou minimum

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

Notre étude du régime des libérations conditionnelles au Canada nous a amenés à proposer une façon entièrement différente d'aborder la question. Le Comité s'est fait de la libération conditionnelle une conception très éloignée de la notion de l'État bienveillant qui, dans sa clémence, libère les rares détenus qui s'en sont montrés dignes.

La libération conditionnelle doit être une mesure équitale et cohérente de protection des citoyens afin de bénéficier de la confiance et de l'appui du public et du délinquant. L'équité et la cohérence du régime des libérations conditionnelles appellent des modifications radicales à la fois du système correctionnel et du processus de décision en la matière.

Nous en avons conclu que la libération conditionnelle doit être une mesure légale, adoptée dans l'intérêt de la société et du délinquant et permettant l'élargissement systématique des détenus selon une procédure clairement établie. Nous estimons qu'il faudrait intensifier la surveillance des libérés conditionnels qui bénéficient d'une aide et sont soumis à un certain contrôle. Nous ne sommes pas convaincus qu'il suffit de contacts brefs et peu fréquents avec eux pour les aider convenablement ou pour bien protéger le public. En fonction de cet objectif, nous avons repensé la libération conditionnelle comme un ensemble cohérent, constituant un élément essentiel du système de justice pénale. La libération conditionnelle doit être une étape positive du processus de correction. Il ne faut pas la considérer comme l'atténuation d'une sentence, une mesure de clémence, une preuve de réadaptation à la société, une récompense, un droit, ou un moyen d'administrer les institutions pénales.

Il faudra apporter des modifications profondes aux dispositions du *Code criminel* concernant les sentences. Il faudra aussi en apporter dans le domaine de la réduction de peine et dans les directives visant les absences temporaires, si l'on veut accorder la priorité à l'élargissement sous une forme quelconque de libération conditionnelle. Dans le régime décentralisé de libération conditionnelle que nous proposons, il faut prévoir des dispositions législatives garantissant que tous les responsables des libérations conditionnelles agissent de façon cohérente. Les inégalités ne doivent pas être telles qu'elles donnent lieu à des injustices.

Nous estimons que la législation sur la libération conditionnelle de détenus devrait fixer des normes concernant :

- l'indépendance des tribunaux de libération conditionnelle
- les pouvoirs de ces tribunaux
- les critères régissant l'octroi de la libération conditionnelle facultative et de la libération conditionnelle temporaire
- la collecte automatique de rapports et l'étude automatique des cas

Dès le début, le Comité a chargé le professeur Justin Ciale, de l'Université d'Ottawa, de préparer un rapport spécial sur les décisions en matière de libération conditionnelle et sur la surveillance des détenus libérés. Ce rapport figure aux procès-verbaux des audiences publiques.²

Quelques membres du Comité et du personnel ont assisté en 1972 et 1973 à diverses réunions et conférences, dont deux étaient exclusivement consacrées à la libération conditionnelle. La *Manitoba Society of Criminology* a organisé une réunion à Winnipeg au mois de mai 1972 et l'*Ontario Association of Criminology and Corrections* en a organisé une à Toronto au cours du même mois. Ils ont assisté à d'autres réunions, notamment :

- le 14^e Congrès de criminologie de la Société de criminologie du Québec, qui a eu lieu à Montréal les 15 et 16 mars 1973.
- le Colloque national sur l'administration de la justice pénale, organisé par l'Institut d'administration publique du Canada à Banff, du 15 au 17 juin 1973.
- le Congrès canadien de criminologie, qui s'est tenu à Régina, du 24 au 29 juin 1973.

Outre ces conférences, où des discussions officielles ont eu lieu avec divers particuliers et groupements, le personnel du Comité a parcouru le pays afin de rencontrer des représentants du Service national des libérations conditionnelles, du Service pénitentiaire du Canada, de divers organismes d'assistance postpénale et de services correctionnels provinciaux. Plusieurs centaines de personnes ont participé à ces consultations.

Remerciements

Le Comité tient à remercier tous ceux qui ont présenté des mémoires, qui sont venus déposer à nos audiences ou qui se sont mis à notre disposition aux fins de consultation. Leur collaboration a été extrêmement utile.

Le Comité tient aussi à remercier l'hon. sénateur J. Harper Prowse, qui a agi en qualité de président du Comité jusqu'en février 1973.

Nous sommes particulièrement reconnaissants à M. Réal Jubinville, directeur général, et au professeur James Vantour, adjoint au directeur, de leur précieuse participation à notre étude et à notre rapport. Ils ont été aidés avec compétence par Mmes Cécile Suchal et Simone Lafrance, adjointes spéciales à la rédaction. À M. Denis Bouffard, greffier du Comité, nous exprimons notre gratitude pour la patience avec laquelle il a accompli ses nombreuses fonctions administratives. Enfin, un mot de remerciement tout particulier à nos secrétaires pour leur travail diligent.

¹ Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Étude du régime de libération conditionnelle au Canada. *Invitation à présenter des mémoires sur la libération conditionnelle*. Ottawa, Le Sénat, Janvier 1972.

² Sénat du Canada. *Délibérations du Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*. Ottawa, 27 avril 1972. Appendice A.

conditionnelle au Canada, y compris tous les modes de libération des institutions correctionnelles avant l'expiration de la peine.

Que ledit comité ait le pouvoir de retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques dont il pourra avoir besoin aux fins de ladite enquête; et

Que les documents recueillis et les témoignages entendus à ce sujet au cours des 3^e et 4^e sessions de la 28^e Législature et de la 1^{re} session de la 29^e Législature soient déferés au comité.

Bien que le cadre de l'examen ait ainsi été élargi, le Comité avait déjà interprété son mandat en termes très larges en publiant une brochure qui invitait les intéressés à présenter des mémoires et énumérait les sujets qu'il avait l'intention d'examiner.¹ Cette brochure indiquait clairement que le Comité cherchait à obtenir des avis sur tous les aspects de la libération conditionnelle au Canada: principes de base, législation pertinente, sentence, pouvoirs de la Commission nationale des libérations conditionnelles, partage des responsabilités entre gouvernements fédéral et provinciaux, façons de mettre un terme à la libération conditionnelle, absences temporaires, assistance postpénale, collecte de données relatives à la libération conditionnelle, diffusion de l'information et participation des collectivités au régime de libération conditionnelle.

Un nombre considérable de ces "invitations" furent distribuées ou affichées dans diverses institutions correctionnelles fédérales et provinciales par tout le pays.

Le grand nombre de témoignages recueillis et les délais impartis n'ont pas permis au Comité de traiter de tous les sujets énumérés dans la brochure d'invitation et envisagés dans les mémoires soumis par les groupements et les particuliers intéressés; le Comité a donc retenu un certain nombre de sujets jugés plus étroitement reliés aux questions importantes. Il estime avoir étudié les points essentiels.

Méthode de consultation

Ce rapport est fondé principalement sur une méthode de consultation aux aspects multiples arrêtée dès le départ par le Comité. Bien que l'essentiel de nos travaux ait porté sur les audiences publiques, nous avons recueilli des renseignements supplémentaires par d'autres méthodes.

Les audiences publiques ont débuté le 15 décembre 1971 par la déposition du Solliciteur général du Canada. Nous avons tenu en tout 26 audiences avec la participation d'environ 75 témoins (Voir l'appendice A). Ainsi, le Comité a été en mesure d'interroger à fond les témoins sur la libération conditionnelle, tout en attirant l'attention du public sur certains points afin d'élargir le débat. Très peu d'audiences ont eu lieu à huis clos, et seulement lorsqu'il s'est agi d'interroger des témoins sur des questions d'ordre confidentiel.

En réponse à l'invitation du Comité, 116 mémoires ont été présentés par divers organismes ou par des groupements sans caractère officiel d'un bout à l'autre du pays, ainsi que par des détenus et ex-détenus (Voir l'appendice B). Grâce à la large diffusion de la brochure-invitation, nous avons reçu de nombreux mémoires de personnes oeuvrant dans le domaine de la justice pénale. En outre, le Comité a commandé diverses études visant à préciser la situation d'un service ou d'un organisme participant à l'application du régime des libérations conditionnelles.

AVANT-PROPOS

Mandat

Le 19 octobre 1971, au cours de la troisième session de la 28^e Législature, le Sénat a adopté la motion suivante:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit chargé d'examiner et faire rapport sur tous les aspects du système de libération conditionnelle du Canada.

Le 22 février 1972, lors de la quatrième session de la 28^e Législature, le mandat du Comité a été renouvelé dans les termes que voici:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à examiner et faire rapport sur tous les aspects du système de libération conditionnelle au Canada;

Que ledit comité ait le pouvoir de retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques dont il pourra avoir besoin aux fins de ladite enquête;

Que le comité, ou tout sous-comité ainsi autorisé par le comité, puisse se transporter d'un lieu à un autre au Canada ou à l'extérieur du Canada, dans le but de faire ladite enquête; et

Que les documents recueillis et les témoignages entendus à ce sujet au cours de la session précédente soient déferés au comité.

Le 5 février 1973, lors de la première session de la 29^e Législature, le Sénat a renouvelé le mandat du Comité en élargissant le cadre de l'étude:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à examiner et faire rapport sur tous les aspects du système de libération conditionnelle au Canada, y compris tous les modes de libération des institutions correctionnelles avant l'expiration de la peine.

Que ledit comité ait le pouvoir de retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques dont il pourra avoir besoin aux fins de ladite enquête;

Que le comité, ou tout sous-comité ainsi autorisé par le comité, puisse se transporter d'un lieu à un autre au Canada ou à l'extérieur du Canada, dans le but de faire ladite enquête; et

Que les documents recueillis et les témoignages entendus à ce sujet au cours des 3^e et 4^e sessions de la 28^e Législature soient déferés au comité.

Le mandat a été renouvelé encore le 20 mars 1974, lors de la deuxième session de la 29^e Législature, de la façon suivante:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à examiner et faire rapport sur tous les aspects du système de libération

Chapitre VIII	La surveillance des libérés conditionnels	105
	Importance de la surveillance	105
	Organismes privés d'assistance postpénale	107
	Rôle de la police dans la surveillance des libérés conditionnels	109
	Echanges en matière de surveillance	110
	Conditions de la libération conditionnelle	112
Chapitre IX	La fin de la libération conditionnelle	115
Chapitre X	La libération conditionnelle et les délinquants autochtones	125
Chapitre XI	Les cas spéciaux	129
	Délinquants dangereux	129
	Critères d'identification	130
	Mécanisme d'évaluation	133
	Période d'incarcération	133
	Meurtriers	135
Chapitre XII	Pour un inventaire statistique	139
	Objectifs de la centralisation des données	141
	Taux de réussite ou d'échec	143
	Centre des données de libération conditionnelle	145
Appendices		
Appendice A	Témoins qui ont comparu devant le Comité	147
Appendice B	Mémoires reçus par le Comité	151
Tableaux et schéma		
Tableau 1	Sentences infligées aux personnes reconnues coupables d'actes criminelles, Ile-du-Prince-Édouard, 1969	73
Tableau 2	Pourcentage des cas de libération conditionnelle surveillés par des organismes privés	114
Schéma 1	Le mécanisme de libération conditionnelle	20

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	Mandat	1
	Méthode de consultation	2
	Remerciements	3
	Résumé et Recommandations	5
Chapitre I	Le régime actuel de libération conditionnelle	15
	Données historiques	15
	La structure du système actuel	16
	Le mécanisme de libération conditionnelle	19
Chapitre II	Vers une nouvelle conception de la libération conditionnelle	37
	La libération conditionnelle et le régime de justice pénale	37
	Éléments d'une définition	38
	La nouvelle définition	42
Chapitre III	Libération conditionnelle et sentence	51
	Conflit entre les responsables de la libération conditionnelle et les tribunaux	51
	Vers une solution	53
Chapitre IV	La réduction de peine	63
Chapitre V	La structure administrative de la libération conditionnelle	67
	Nature des tribunaux de libération conditionnelle	67
	Régionalisation	68
	Plan d'organisation	71
	Organismes de libération conditionnelle – Fonctions	74
	Composition des organismes de libération conditionnelle	76
	Structure des services de libération conditionnelle	77
Chapitre VI	Un modèle de "Libération conditionnelle facultative"	81
	Le droit de demander la libération conditionnelle	81
	Collecte automatique des rapports	82
	Admissibilité à la libération conditionnelle	84
	Audition	89
Chapitre VII	La libération conditionnelle "minimum" et les libérations temporaires	95
	Redéfinir la libération conditionnelle "minimum"	95
	Libération conditionnelle de jour, libération conditionnelle temporaire et absence temporaire	99

Comité sénatorial permanent
des affaires juridiques et
constitutionnelles
(19 mars 1974)

L'honorable H. Carl Goldenberg, Président
et

les honorables sénateurs

Asselin	Lapointe
Buckwold	Martin (membre d'office)
Choquette	McGrand
Croll	McIlraith
Flynn (membre d'office)	Neiman
Godfrey,	Prowse
Hayden	Quart
Laird	Riel
Lang	Robichaud
Langlois	Walker
	Williams

Ont aussi participé à l'étude du régime de libération conditionnelle,
les honorables sénateurs:

Argue, Bélisle, Burchill, Connolly (Ottawa ouest), Cook, Denis, Eudes,
Everett, Fergusson, Fournier (de Lanaudière), Gouin, Greene, Grosart,
Haig, Hastings, Heath, Lafond, Macdonald, Molgat, Sullivan, Thompson,
White et Yuzyk.

© Droits de la Couronne réservés
En vente chez Information Canada à Ottawa, K1A 0S9
et dans les librairies d'Information Canada :

HALIFAX
1683, rue Barrington

MONTREAL
640 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
171, rue Slater

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
393, avenue Portage

VANCOUVER
800, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix : \$4.50 N° de catalogue YC24-291/1-01F

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1974

LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE AU CANADA

RAPPORT DU COMITÉ SÉNATORIAL

**PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES
ET CONSTITUTIONNELLES**

L'honorable H. Carl Goldenberg, C.R.

Président



L'honorable H. Carl Goldenberg, C.R.

Président

RAPPORT DU COMITÉ SÉNATORIAL
PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES
ET CONSTITUTIONNELLES

LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE AU CANADA



114

